

ANALISA

1982—6

HUBUNGAN TARA-SELATAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	491
TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU <i>Jayshree SENGUPTA (diterjemahkan oleh Budi S. SATARI)</i>	495
DIALOG UTARA-SELATAN DAN PERTEMUAN PUNCAK CUNCUN <i>Hans Gunter SULIMMA (disadur oleh Kirdi DIPOYUDO)</i>	511
TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU: MENUJU DIALOG SELATAN-SELATAN DAN ORGANISASI KEKUATAN TANDINGAN YANG EFEKTIF <i>J. PANGLA YKIM (diterjemahkan oleh Nancy K. SUHUT)</i>	526
OPSI-OPSI DUNIA KETIGA SESUDAH KEGAGALAN CUNCUN <i>Mary Anne THOMSON dan Francis KHÓO (disadur oleh Kirdi DIPOYUDO)</i>	550
KERJA SAMA EKONOMI DAN TEKNOLOGI INDIA- INDONESIA <i>A.R. SOEHOED</i>	562
MENUJU KONVENSI HUKUM LAUT BARU LEWAT KONPERENSI HUKUM LAUT PBB III <i>Asnani USMAN</i>	570

WILSON

WILSON, J. H. 1910

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

WILSON, J. H. 1910. The Wilson family. A history of the family from its origin to the present time. The Wilson family is one of the most prominent families in the United States. It is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country. The Wilson family is a family of great distinction and has produced many of the most distinguished men of the country.

PENGANTAR REDAKSI

Sejak gagasan suatu Tata Ekonomi Dunia Baru (TEDB) dilontarkan pada pertengahan dasawarsa 1960-an, Dunia Ketiga atau Selatan yang meliputi negara-negara berkembang menempuh jalan dialog dan perundingan untuk mewujudkannya. Dalam rangka itu telah diadakan beberapa sidang khusus PBB, lima sidang UNCTAD, beberapa putaran perundingan GATT dan berbagai Konperensi Utara-Selatan. Akan tetapi perjuangan TEDB itu tidak banyak mencapai kemajuan. Harapan negara-negara berkembang mendapat pukulan berat di Cancun, Meksiko, ketika pertemuan puncak 22 kepala negara atau Pemerintah Utara dan Selatan gagal, untuk mendukung diadakannya Perundingan Global di bawah naungan PBB seperti diusulkan oleh Kelompok 77 pada Majelis Umum PBB ke-34 (1979). Hal itu sebenarnya tidak di luar dugaan. Kalau yang diinginkan oleh Selatan adalah persamaan kesempatan, usaha untuk mendapatkan konsesi-konsesi marginal dari Utara lewat dialog tidak akan mendatangkan hasil itu. Yang memisahkan Utara dan Selatan adalah suatu masalah yang terlalu mendasar untuk dipecahkan lewat perundingan-perundingan di antara para pejabat atau lewat pertemuan okasional pemimpin-pemimpin mereka.

Selatan yakin bahwa sistem ekonomi dunia yang berlaku sekarang ini adalah tidak adil dan oleh sebab itu harus dirombak dan diganti dengan suatu Tata Ekonomi Dunia Baru atas dasar keadilan dan manfaat bersama. Akan tetapi Utara menandakan bahwa sistem itu pada dasarnya adalah sehat dan hanya memerlukan penyesuaian di sana sini. Kalau ia merugikan Selatan, hal itu adalah karena negara-negara berkembang kurang efisien, lamban dan terlalu terikat tradisi. Oleh sebab itu merekalah yang harus mengubah mentalitas dan adat istiadat mereka, dan bukan sistem yang beroperasi dengan asas usaha bebas (free enterprise).

Menurut Selatan sistem yang berlaku sekarang ini adalah warisan jaman kolonial dan disusun oleh negara-negara imperialis Barat ketika mereka menjajah negeri-negeri Asia dan Afrika. Salah satu pokoknya ialah sistem pembagian kerja internasional yang menempatkan negeri-negeri jajahan sebagai penghasil dan pengeksport bahan mentah dan komoditi primer lain, dan negara-negara penjajah yang maju sebagai penghasil dan pengeksport barang jadi atau industri. Dari kedudukan yang dominan, negara-negara penjajah

secara leluasa menentukan terms of trade yang menguntungkan mereka dengan menekan harga bahan mentah dan minta harga yang tinggi bagi barang jadi mereka. Dalam perkembangan selanjutnya, terms of trade itu semakin menguntungkan mereka karena harga barang jadi meningkat dengan meningkatnya upah-upah dan kesejahteraan sosial mereka, sedangkan harga komoditi primer tetap rendah. Selain itu mereka menguasai baik perdagangan internasional maupun pengangkutan barang-barang ekspor serta impor, dan secara demikian menerima komisi perdagangan maupun dapat menentukan tarif pengangkutan yang tinggi.

Keadaan itu bertahan, biarpun sesudah Perang Dunia II negeri-negeri jajahan mendapatkan kemerdekaan politik. Yang berakhir barulah penjajahan politik, sedangkan lain-lain jenis penjajahan berlangsung terus. Jenis-jenis ini umumnya lebih halus dan terselubung, tetapi tidak kalah jeleknya karena juga berarti dominasi dan pemerasan asing. Yang paling menonjol ialah penjajahan ekonomi. Negara-negara industri Barat tetap menguasai perekonomian negara-negara bekas jajahan, khususnya lewat sistem ekonomi internasional ciptaan jaman kolonial tersebut. Hampir semua negara bekas koloni itu bergantung pada negara-negara bekas penjajah mereka dan negara-negara industri lain untuk impor barang jadi, modal, teknologi dan keahlian manajemen maupun untuk ekspor bahan mentah mereka. Oleh sebab persediaan modal, teknologi dan lain sebagainya yang diperlukan untuk melancarkan pembangunan demi perbaikan nasib rakyat terbatas, sedangkan peminatnya banyak, kedudukan tawar-menawar mereka lemah, sehingga mereka terpaksa menerima syarat-syarat pinjaman yang lebih menguntungkan negara-negara maju tersebut. Hal yang sama terjadi dalam kontrak-kontrak yang diadakan antara negara-negara berkembang dan perusahaan-perusahaan asing (yang berasal dari negara-negara industri itu) mengenai penanaman modal. Sebagian besar modal asing itu ditanamkan dalam industri ekstraktif seperti pertambangan, perminyakan, perkayuan dan pertanian komersial. Sebagian juga ditanam dalam industri manufacturing untuk membuat atau merakit barang-barang konsumsi sebagai pengganti impor. Sebagai akibatnya investor-investor asing itu mendapatkan keuntungan yang luar biasa, jauh lebih besar daripada keuntungan investasi mereka di negara mereka sendiri atau di negara maju lainnya, biarpun terdapat banyak pungutan liar.

Dalam keadaan serupa itu maka alih sumber daya dari negara-negara industri ke negara-negara berkembang tidak memberikan hasil yang diharapkan oleh Dunia Ketiga. Jurang antara negara kaya dan miskin bahkan semakin meningkat. Dewasa ini sekitar 70-80% penduduk dunia yang hidup di Dunia Ketiga hanya memiliki 20-30% kekayaan dan pendapatan dunia. Perbandingan taraf hidup antara negara maju dan negara berkembang adalah 35 lawan 1 dan bisa menjadi 45 lawan 1 pada 1980-an ini kalau tidak terjadi perubahan fundamental dalam sistem ekonomi dunia.

Akhirnya juga perlu disebutkan dominasi negara-negara maju dalam lembaga-lembaga moneter dan keuangan PBB seperti IMF, Bank Dunia, Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (IBRD), Persetujuan Umum Tarif dan Perdagangan (GATT) dan lain sebagainya. Sebagai akibatnya keputusan-keputusan yang diambil lebih menguntungkan negara maju daripada negara berkembang.

Itulah secara singkat pokok-pokok sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini. Sistem serupa itu tidak dapat disebut tata. Seperti ditan- daskan dalam laporan Club of Rome, "Reshaping the International Order" (1976), sistem itu lebih merupakan suatu disorder atau kekacauan dan oleh sebab itu harus dirombak dan diganti dengan suatu sistem baru yang benar- benar tata atau orde. Dalam kata-kata Sekjen PBB Kurt Waldheim: "Negara- negara baru, setelah mendapatkan kemerdekaan politik, menemukan bahwa dirinya terikat oleh ketergantungan ekonomi. Lama orang berpikir bahwa penyelesaian masalah ini adalah bantuan dan pertolongan. Akan tetapi men- jadi semakin jelas, bahwa diperlukan suatu Tata Ekonomi Internasional Baru untuk mengubah hubungan-hubungan antara bangsa-bangsa kaya dan miskin menjadi suatu partnership yang saling menguntungkan."

Dunia Ketiga menyadari kepincangan-kepincangan itu dan memper- juangkan terbentuknya suatu Tata Ekonomi Dunia Baru sebagai ganti sistem yang berlaku sekarang ini. Berkat perjuangan itu, Majelis Umum PBB pada tahun 1974 mengadakan suatu sidang khusus untuk membahas hal itu dan sebagai hasilnya mengeluarkan Deklarasi dan Program Aksi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru. Deklarasi ini memuat 20 asas bagi penyusunan tata baru itu, antara lain kedaulatan dan penguasaan penuh masing-masing negara atas sumber-sumber daya dan eksploitasinya, kom- pensasi bagi pemerasan di masa lampau, keseimbangan antara harga barang- barang ekspor dan impor negara-negara berkembang, syarat-syarat yang lebih baik bagi alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang, peningkatan bantuan, pembaharuan sistem moneter internasional untuk menunjang pem- bangunan negara-negara berkembang, kerja sama atas dasar keadilan dan lain sebagainya. Bagaimana asas-asas itu harus diterapkan dijelaskan dalam Pro- gram Aksi.

Dengan demikian Tata Ekonomi Internasional Baru bukanlah soal belas kasihan atau kemurahan hati negara-negara industri, tetapi soal keadilan dan persamaan kesempatan antara negara maju dan negara berkembang. Asas pokok yang mendasarinya ialah bahwa kekayaan dunia adalah untuk seluruh umat manusia dan oleh sebab itu harus dikembangkan dan dibagi demikian rupa sehingga setiap bangsa mendapatkan bagian yang wajar sehingga dapat menjamin suatu kehidupan yang wajar bagi para warganya. Bahwa keadilan sosial itu juga berlaku bagi masyarakat dunia telah disadari oleh para pendiri

Negara Indonesia seperti terungkap dalam Pembukaan UUD 1945 yang menetapkan bahwa Pemerintah Indonesia selain mengemban tugas-tugas dalam negeri juga wajib "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Akan tetapi negara-negara maju sejauh ini menolaknya seperti terlihat dalam perdebatan-perdebatan pada Sidang Khusus Majelis Umum PBB tahun 1975 dan tahun 1980, UNCTAD IV di Nairobi tahun 1976, UNCTAD V di Manila tahun 1979, Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional (CIEC) di Paris tahun 1975-1977 dan Pertemuan Puncak di Cancun tahun 1981. Hal itu dapat dimengerti karena Tata Ekonomi Dunia Baru akan berarti bahwa negara-negara maju akan kehilangan kedudukan dominan dalam perekonomian dunia yang sangat menguntungkan mereka. Oleh sebab itu perjuangan Tata Ekonomi Dunia Baru itu akan lama dan berat, akan tetapi negara-negara berkembang harus yakin bahwa perjuangan itu akhirnya akan berhasil juga karena seperti dekolonisasi politik, dekolonisasi ekonomipun adalah suatu proses sejarah.

Perjuangan Tata Ekonomi Dunia Baru itu adalah tema pembahasan kita kali ini. Sehubungan dengan itu ANALISA menurunkan 6 karangan yang membahasnya dari berbagai segi dan sudut pandangan. Yang pertama adalah pandangan seorang ahli dari India mengenai Tata Ekonomi Internasional Baru dan perjuangan Selatan selama ini. Yang kedua memuat penilaian seorang ahli dari Utara mengenai Pertemuan Puncak Cancun. Dalam karangan yang ketiga diuraikan pendapat bahwa untuk menyukkseskan perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru itu Selatan harus meningkatkan Dialog Selatan-Selatan dan membangun suatu kekuatan tandingan. Perwujudan tata itu pada dasarnya adalah suatu penyusunan kembali kekuatan ekonomi dan politik internasional. Karangan yang keempat memaparkan opsi-opsi yang terbuka bagi Dunia Ketiga sesudah kegagalan Pertemuan Puncak Cancun. Dalam karangan yang kelima disampaikan sebuah seruan konkrit bahwa dalam rangka perjuangan Selatan itu kerja sama ekonomi dan teknologi yang telah dimulai antara India dan Indonesia perlu ditingkatkan. Akhirnya dalam karangan yang keenam dipaparkan perjuangan Selatan dalam Konperensi Hukum Laut PBB III untuk menciptakan Hukum Laut Internasional Baru yang lebih memperhatikan kepentingan-kepentingan negara-negara berkembang daripada hukum yang berlaku selama ini. Perjuangan yang memakan waktu 9 tahun itu akhirnya berhasil dengan diterimanya Konvensi Hukum Laut yang baru oleh mayoritas besar, biarpun Amerika Serikat menolaknya dan 17 negara maju tidak memberikan suara mereka.

TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU*

Dalam era pasca-Cancun, Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB) tampaknya kurang memberikan harapan dibandingkan dengan ketika diusulkan kira-kira delapan tahun yang lalu, dan pertemuan Cancun itu merupakan ramalan jalan buntu dalam Dialog Utara-Selatan. Dialog ini pada pokoknya bersifat politik meskipun tujuannya ekonomis.

Tuntutan akan suatu tata ekonomi baru timbul akibat ketidakpuasan terhadap tata ekonomi lama yang terbukti hanya menguntungkan mereka yang menyusunnya. Bukan saja ekonomi yang hancur oleh Perang Dunia Kedua dibangun kembali, tetapi seluruh wilayah geografis yang ditempati oleh negara-negara anggota OECD (Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi) mengalami pertumbuhan yang lancar dan kenaikan taraf hidup, hampir terus menerus, selama lebih dari 25 tahun.¹ Meskipun terdapat kemajuan yang luar biasa di bidang teknologi, perjalanan dan komunikasi, jarak antara pusat dan pinggiran terus melebar. Semakin jelaslah bahwa perubahan yang drastis akan segera terjadi dalam "aturan permainan" guna menghasilkan suatu jembatan bagi perbedaan yang semakin besar antara bangsa-bangsa yang kaya dan miskin di dunia.

Terjemahan makalah Dr. Jayshree Sengupta, Koordinator Program Indian Council for Regional and International Economic Relations, pada Seminar India-Indonesia Ketiga, New Delhi, 25-28 Januari 1982. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI, staf CSIS.

¹Sementara pendapatan riil per kapita (dalam harga 1973) di negara-negara maju berlipat dua dari sekitar \$ 2.000 menjadi \$ 4.000 pada periode antara tahun 1952-1972, di negara-negara berkembang ia hanya meningkat \$ 125 -- dari \$ 175 menjadi \$ 300. Dengan kata lain, pendapatan riil per kapita di negara-negara berkembang sama dengan kira-kira 9% dari pendapatan riil per kepala di negara maju pada tahun 1952 dan kira-kira 8% pada tahun 1972. Lihat Karl Sauvant & Hajo Hasenpflug, ed., *The New International Economic Order* (London: Wilton House Publications).

Sebagai hasil usaha sengaja seperti itu diadakan amandemen GATT (persetujuan umum tentang tarif dan perdagangan) guna memberikan kesempatan bagi negara-negara berkembang yang miskin untuk menetapkan pembatasan impor dalam rangka melaksanakan program dan kebijakan pembangunan ekonomi mereka.

Perlunya usaha-usaha positif oleh "pihak-pihak yang berkontrak" guna menjamin bagian yang adil bagi negara-negara berkembang dalam perdagangan internasional juga diakui. Suatu larangan menyeluruh atas kenaikan bea cukai pada prinsipnya diterima; disetujui bahwa harus dilakukan usaha-usaha untuk mencapai pemberian harga yang adil untuk komoditi-komoditi primer dan juga dipertimbangkan untuk memberikan ruang yang lebih besar bagi impor dari negara-negara berkembang ke pasaran negara-negara maju. Tetapi untuk mencapai keuntungan nominal ini diperlukan waktu hampir sepuluh tahun.¹

Pasal-pasal 54 dan 55 Piagam PBB memberikan suatu dasar yang sesuai untuk mendirikan suatu superstruktur kerja sama ekonomi dalam sistem PBB itu sendiri. Tahun 1960-an dinamakan sebagai Dasawarsa Pembangunan Pertama dan UNCTAD (Konferensi Perdagangan dan Pembangunan PBB) didirikan sebagai salah satu badan dari Majelis Umum.

Pada tahun 1964 UNCTAD I mengadakan pertemuan dengan perwakilan dari 130 negara di Jenewa untuk mendiskusikan kebutuhan, proses dan pola perdagangan dan pembangunan. Meskipun terdapat perbedaan dalam kepentingan dan usaha-usaha untuk memecah-belah mereka, negara-negara berkembang membentuk suatu kelompok tersendiri, yaitu Kelompok 77, pada akhir persidangan.²

Suatu kumpulan prinsip-prinsip umum mengenai hubungan ekonomi internasional disarankan dan pengaturan-pengaturan institusional baru juga

¹Pada akhir tahun 1960-an, untuk mendapat akses yang lebih bebas ke pasar-pasar negara industri, negara-negara berkembang menuntut preferensi tarif bagi ekspor barang-barang mereka. Konsep ini kemudian dikenal sebagai Sistem Preferensi Umum (GSP), di mana negara-negara berkembang akan menerima preferensi margin yang menyamai tarif negara paling diistimewakan di negara-negara maju, yang melarang diskriminasi tarif antara negara-negara penyalur. M.E. Kreinin dan I.M. Finger, "A Critical Survey of the NIEO," dalam *Journal of World Trade Law*, Vol. 10, No. 6.

²Kelompok 77 sekarang mencakup hampir 120 negara yang persamaannya adalah persepsi mengenai ketidakadilan global. Pendapatan per kapita mereka berkisar antara \$ 200 - \$ 1.000. Didirikan atas perkembangan historis hubungan Utara-Selatan baik di masa pra dan pasca-kolonial, persepsi ini mengikat keanggotaan blok Selatan yang sebenarnya berbeda dan penuh dengan potensi pertentangan.

diusulkan dan suatu program kerja konstruktifpun disetujui. Ayat 5 dari bagian pertama Undang-undang Terakhir (Final Act) yang ditetapkan dalam konferensi itu meringkas dasar-dasar utama kerja sama internasional.¹

Dengan pengesahan Majelis Umum PBB atas ketentuan-ketentuan Undang-undang Terakhir itu, suatu sistem bertingkat tiga yang terdiri dari Konferensi, Dewan Pengurus dan Panitia dibentuk untuk membina kerja sama pembangunan dan untuk memonitor kegiatan pembangunan pada tingkat internasional.

Perwakilan-perwakilan dari Kelompok 77 bertemu lagi di Aljazair untuk menentukan sikap bersatu mereka dalam UNCTAD II yang akan diadakan pada bulan Pebruari 1968 di New Delhi. Sikap mereka seperti dinyatakan dalam Piagam Aljazair menekan UNCTAD II untuk menerima suatu program pelaksanaan dan tindakan.

Tetapi hanya perluasan perdagangan negara-negara berkembang di bidang barang-barang jadi dan setengah jadi yang dipertimbangkan dan jadwal perundingan yang diterima. Maka Dasawarsa Pembangunan Pertama menjadi suatu kekecewaan besar. Dengan latar belakang ini strategi untuk Dasawarsa Pembangunan Kedua dibicarakan dan diterima dalam PBB. Perhatian untuk pertama kalinya diberikan pada sifat saling melengkapi antara kebutuhan dan sumber-sumber daya negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Sejumlah sasaran kuantitatif ditentukan, sebagai hasilnya. Target pembayaran ODA (Bantuan Resmi Pembangunan) ditetapkan sebesar 0,7% dari GNP negara-negara donor. Suatu tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 6% dari GNP dan pertumbuhan pendapatan per kapita sebesar 3,5% per tahun di negara-negara berkembang juga diperkirakan.

Negara-negara Non-Blok menetapkan isi ekonomi Gerakan Non-Blok dalam Konferensi Tingkat Tinggi di Lusaka pada tahun 1970. Mereka menerima konsep percaya diri individual maupun kolektif. Percaya diri sendiri menjadi lebih penting karena industrialisasi sering dianggap sebagai

¹"Negara-negara berkembang mengakui bahwa mereka mempunyai tanggung jawab utama untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya; tetapi usaha nasional mereka untuk mencapai hal ini akan sangat terganggu apabila tidak ditambah dan diperkuat oleh tindakan internasional yang konstruktif berdasarkan hormat terhadap kedaulatan nasional. Suatu unsur penting dalam tindakan itu adalah bahwa kebijakan internasional di bidang perdagangan dan pembangunan harus menghasilkan suatu perubahan pembagian tugas internasional yang lebih rasional dan adil dan disertai olen penyesuaian yang diperlukan dalam produksi dan perdagangan dunia. Hasil peningkatan produktivitas dan daya beli negara-negara berkembang akan mendukung pertumbuhan ekonomi negara-negara industri juga, dan dengan demikian merupakan sarana untuk kesejahteraan dunia."

sesuatu yang dapat diubah menjadi industrialisasi ketergantungan, terutama melalui Perusahaan-perusahaan Transnasional (TNC) dan cabang-cabangnya di luar negeri. Konperensi Kepala-kepala Negara Non-Blok yang keempat diadakan di Aljazair pada bulan September 1973. Pertemuan puncak itu melihat terjadinya suatu pergeseran kepentingan dan tekanan yang dramatis terhadap agenda ekonomi UNCTAD. Negara-negara Non-Blok dan Kelompok 77 bergabung dalam mendukung suatu susunan tunggal pembaharuan ekonomi internasional yang akan menjadi batu ujian persatuan Selatan dalam tahun-tahun mendatang.¹ Dalam Konperensi Aljazair itu, disetujui suatu "Deklarasi Ekonomi" dan "Program Kegiatan Kerja Sama Ekonomi" disertai himbauan untuk pembentukan suatu "Tata Ekonomi Internasional Baru".

Sementara itu semakin jelaslah bahwa negara-negara berkembang tidak dapat menerima lebih lama lagi melebarnya kesenjangan antara mereka dan negara-negara industri. Tekanan-tekanan yang eksplosif berkembang di berbagai sektor ekonomi internasional dalam hubungan antara negara-negara penerima, dan juga dalam hubungan antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Dua ledakan, satu di bidang moneter dan satu lagi di bidang energi, menyusul satu sama lain dengan cepat. Ledakan-ledakan itu menunjukkan keterbatasan, kelemahan dan kekurangan tata yang lama.

Ekonomi dunia dilanda krisis yang parah akibat jatuhnya sistem moneter Bretton Woods; nilai tukar dan arus finansial menjadi berantakan. Hal itu mempunyai akibat atas produksi dan perniagaan.² Biaya energi mempunyai akibat yang lebih dalam pada tingkat global. Tetapi meskipun ada gangguan-gangguan itu, untuk pertama kalinya Dunia Ketiga merasa mempunyai pengaruh untuk menggerakkan masyarakat internasional untuk bertindak. Juga, lebih penting lagi, negara-negara maju menyadari kesalingtergantungan mereka dengan Dunia Ketiga.³

Suatu persidangan khusus Majelis Umum PBB diadakan untuk mendiskusikan hubungan timbal balik antara bahan mentah dan pembangunan. Pada akhir Sidang Khusus Keenam, pada tanggal 2 Mei 1974, PBB menyetujui suatu "Deklarasi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru" dan menyetujui suatu "Program Aksi".

Deklarasi itu didasarkan atas prinsip-prinsip tertentu, yaitu keadilan, persamaan kedaulatan, dan kesalingtergantungan negara-negara -- seperti juga

¹Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, hal. 21.

²Untuk suatu sejarah lengkap krisis moneter lihat Ismail Sabri Abdalla, "The Inadequacy and Loss of Legitimacy of the International Monetary Fund," *Development Dialogue* 1980:2.

³K.B. Lall, "India and the NIEO," *International Studies*, Vol. 17, No. 3-4.

kepentingan bersama dalam kerja sama antara semua negara. Dalam menentukan tujuan-tujuan, perhatian dipusatkan pada usaha memperbaiki ketidaksamaan, memperbaiki ketidakadilan, menghilangkan kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang, mempercepat pembangunan ekonomi dan sosial serta memperjuangkan perdamaian dan kesejahteraan untuk generasi masa kini dan masa mendatang.

"Program Aksi" yang disahkan oleh PBB mencakup spektrum yang luas dan meliputi sektor yang beraneka ragam, misalnya bahan mentah, komoditi primer, pangan, perdagangan, pengangkutan, asuransi, sistem moneter internasional, pembiayaan pembangunan, industrialisasi, alih teknologi, kegiatan Perusahaan Transnasional, kerja sama antara negara-negara berkembang,¹ dan di atas segalanya, peranan sistem PBB di bidang kerja sama ekonomi internasional.

Suatu program khusus untuk kepentingan negara-negara yang paling ter-pukul dirancang dan ditambahkan sebagai bagian tersendiri dalam resolusi yang disampaikan di muka Majelis Umum PBB. Program ini membantu meredakan kecemasan negara-negara itu dan memungkinkan mereka ikut serta dalam usaha bersama memperoleh persetujuan dengan suara bulat atas "Deklarasi" dan "Program Aksi" itu.

Tujuan-tujuan yang digariskan dalam dokumen-dokumen itu diuraikan kemudian dalam "Piagam Hak dan Kewajiban Ekonomi Negara-negara" dan dikukuhkan lebih lanjut dalam suatu resolusi mengenai "Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi Internasional" yang disetujui pada tahun 1975 oleh Sidang Khusus Ketujuh PBB. Resolusi Konsensus yang disetujui oleh sidang itu menetapkan suatu kerangka untuk perundingan-perundingan berikutnya, yang nada bawahnya adalah kerja sama dan rujuk dan bukan konfrontasi. Setelah Sidang Khusus Ketujuh itu, Dialog Utara-Selatan memasuki tahap perundingan yang lebih formal dengan Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional (CIEC) yang berpusat di Paris. Tetapi dialog itu macet dengan berakhirnya eksistensi CIEC pada bulan Juni 1977.

Perundingan-perundingan CIEC ditandai dengan perselisihan antara negara-negara industri dan negara-negara berkembang mengenai persoalan

¹Kerja sama antara negara-negara berkembang untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi internasional pertama kali diusulkan dalam Konperensi Negara-negara Non-Blok di Bandung, Indonesia pada tahun 1955. Nehru menggambarkan konperensi itu sebagai percobaan penting dalam koeksistensi, "Suatu pertemuan bersama dengan cara yang bersahabat dan mencoba untuk menemukan dasar persamaan untuk kerja sama di bidang ekonomi, kebudayaan dan politik." Lihat K.B. Lall, "Nehru and International Economic Cooperation," dalam B.R. Nanda, ed., *Indian Foreign Policy The Nehru Years*.

yang paling pokok. Perselisihan terdapat dalam barisan kedua kelompok. Negara-negara Skandinavia dan Negara Belanda umumnya lebih terbuka untuk tuntutan dari negara-negara berkembang, sementara Amerika Serikat dan Jerman tidak demikian. Di antara negara-negara berkembang terdapat perbedaan-perbedaan fundamental antara negara-negara yang lebih radikal (misalnya Aljazair) dan yang lebih konservatif (misalnya Brazil).¹

Selama 18 bulan eksistensinya iu, CIEC mencapai sedikit hasil yang terdiri dari tiga persetujuan, yaitu: (1) bahwa harus disediakan "Dana Bersama" untuk membiayai cadangan penyangga untuk bahan-bahan mentah tertentu yang disebutkan dalam Program Komoditi Terpadu yang diusulkan oleh UNCTAD; (2) bahwa harus diadakan suatu "Program Aksi Khusus" AS\$ 1 milyar untuk membantu negara-negara berpenghasilan rendah yang menghadapi masalah-masalah alih sumber daya; dan (3) bahwa negara-negara industri harus meningkatkan volume bantuan pembangunan resminya (ODA).²

Negara-negara industri kecewa dengan kegagalan CIEC untuk mencapai kemajuan dalam perundingan-perundingan mengenai harga minyak. Kesembilan belas negara berkembang anggota CIEC "mencatat dengan menyesal bahwa kebanyakan usul perubahan struktural dalam sistem ekonomi internasional dan usul-usul tertentu mengenai tindakan mendesak dalam mengatasi masalah-masalah yang mendesak tidak disetujui." Program Komoditi Terpadu UNCTAD mendapat sedikit perhatian dan dalam komisi pembangunan CIEC, perundingan mengalami kemacetan mengenai tuntutan beberapa negara yang paling terpukul akan pembebasan hutang umum, akses bagi negara-negara berkembang ke pasar-pasar Barat untuk barang-barang jadi dan setengah jadi; tindakan bantuan untuk industrialisasi Dunia Ketiga dan suatu kode etik untuk TNCs.

Industrialisasi Dunia Ketiga dibicarakan dalam Konperensi Umum Kedua Organisasi Pembangunan Industri PBB (UNIDO) di Lima, pada tahun 1975. Deklarasi Lima menetapkan tujuan-tujuan saksama untuk keperluan industrialisasi negara-negara berkembang. Tetapi tak ada kemajuan yang berarti yang dicapai pada CIEC sehubungan dengan implikasi kebijakan Deklarasi Lima.

Target Lima menuntut perubahan-perubahan kebijakan yang besar tidak saja oleh negara-negara berkembang tetapi juga oleh negara-negara maju, khususnya dalam perlakuan mereka terhadap perdagangan barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang.

¹William R. Cline, ed., *Policy Alternatives for a NIEO - An Economic Analysis*.

²*Ibid.*, hal. 8.

Ke arah itu Sidang Kelima UNCTAD (1979) tidaklah produktif dan menyebabkan jalan buntu, karena menonjolkan persepsi, tujuan, strategi dan taktik yang bertentangan yang dimulai pada CIEC tahun 1975. Pada Dasawarsa Pembangunan Ketiga, perpecahan antara Utara dan Selatan tampaknya sebesar, kalau tidak lebih besar, perpecahan yang terjadi selama sepuluh tahun yang lalu.

BIDANG-BIDANG KONFLIK

Masalah kepentingan-kepentingan yang bertentangan timbul dari tekanan dalam TEIB atas perubahan institusional yang berbeda sekali dengan tindakan-tindakan yang dipikirkan pada tahun 1970-an yang pada dasarnya ditujukan pada perbaikan-perbaikan dalam berfungsinya sistem ekonomi internasional di dalam kerangka institusional yang ada. Tetapi TEIB memikirkan suatu perubahan dalam "aturan permainan," terutama dalam bidang perdagangan dan keuangan internasional.

Tekanan atas perubahan institusional inilah yang menyebabkan jalan buntu dalam Dialog Utara-Selatan. Ini juga membuat perundingan berlarut-larut karena melibatkan suatu pergeseran dalam tingkat penguasaan negara-negara maju atas cara kerja sistem ekonomi internasional.

Di bidang komoditi, perundingan-perundingan kebanyakan terpusat pada Program Komoditi Terpadu, atau usul-usul tertentu mengenai stabilisasi harga, peningkatan harga atau perbaikan dalam *terms of trade*, di mana layak, dan pengambilan tindakan seperti memajukan produk, pembangunan, diversifikasi dan pengolahan, termasuk perbaikan dalam akses ke pasar, dan dalam kemudahan-kemudahan pemasaran, distribusi dan transportasi dan dibentuknya suatu Dana Bersama.¹

Dana Bersama itu kini telah dibentuk meskipun dalam bentuk terbatas, dan jalan buntu ditemui dalam perundingan-perundingan komoditi masing-masing dalam rangka Program Komoditi Terpadu.

Dari empat belas Komoditi yang terdaftar dalam program UNCTAD 1976, yang belum tercakup dalam perjanjian-perjanjian internasional, hanya satu persetujuan (karet) dirundingkan pada pertengahan tahun 1980. Perjanjian baru mungkin akan dicapai untuk teh dan goni, tetapi bagi sebelas komoditi lainnya, yang merupakan 30% ekspor komoditi primer (selain minyak) dari negara-negara berkembang, perundingan-perundingan tidak mengalami kemajuan.

¹Arjun Sengupta, ed., *Commodities, Trade & Finance Issues in North-South Negotiations*.

Ini berbeda dengan laporan Komisi Brandt¹ yang memandang bahwa harga komoditi yang tidak stabil umumnya mempunyai akibat yang merugikan bagi inovasi dan produktivitas di negara-negara berkembang, dan lebih menyulitkan penyusunan rencana ekonomi dan fiskal yang rasional. Dapat dikatakan bahwa fluktuasi dalam harga komoditi sering menampilkan tanda-tanda yang menyesatkan bagi keputusan mengenai penanaman modal yang dapat mengakibatkan suatu pemborosan sumber daya.

Bagi negara-negara maju, pasar-pasar yang mudah berubah untuk komoditi tertentu memaksa perusahaan-perusahaan di negara-negara maju untuk menyimpan persediaan yang lebih besar daripada yang diperlukan, sementara akibat yang merugikan dari harga yang tidak menentu terhadap penanaman modal dalam kapasitas baru dan perbaikan produktivitas kiranya -- di masa mendatang -- akan menyebabkan kekurangan sejumlah bahan mentah penting yang dibutuhkan negara-negara maju.²

Perlawanan negara-negara maju terhadap usul-usul untuk suatu perjanjian kenaikan harga sangatlah keras. Mereka merasa bahwa sebenarnya perjanjian semacam itu hanyalah bentuk terselubung bantuan dan bahwa kenaikan harga di atas apa yang seharusnya (tanpa perjanjian) akan mengakibatkan kesalahan alokasi sumber-sumber daya.

Peningkatan harga tidak dilihat oleh negara-negara maju sebagai bidang "kepentingan bersama," melainkan suatu bidang konflik. Dalam peningkatan andil negara-negara berkembang di bidang pengangkutan, pemasaran, distribusi dan pengolahan komoditi ekspor mereka, konflik terjadi karena kepentingan TNC yang berakar.

Dalam usul-usul TEIB lainnya di bidang komoditi yang melibatkan campur tangan pasar, atau tindakan lainnya untuk meningkatkan kekuatan pasar negara-negara berkembang, tetap terjadi perlawanan keras dari negara-negara maju. Argumen untuk usul yang akan mempercepat proses pembangunan dan membawa keuntungan juga bagi negara maju jauh kalah kuat daripada kecemasan negara-negara maju tentang menurunnya peranan mereka yang dominan dalam organisasi pasar komoditi dunia yang mungkin akan menyebabkan berkurangnya bagian mereka dari keuntungan produksi dan perdagangan komoditi dunia.

¹North-South -- *A Programme for Survival*, Pan Books, 1980.

²Alfred Maizels, "Toward a Political Economy of the NIEO," *Paper* disampaikan dalam Konferensi *The Relevance of Accepted Western Economic Theories to the Negotiation of a NIEO*, Moss, Norwegia, Juli 1980.

Di bidang pembaruan keuangan internasional, TEIB menekankan sejumlah prinsip yang harus dijalankan. Tetapi tak ada kemajuan dalam pelaksanaannya terutama dalam pencegahan pemindahan inflasi dari negara maju ke negara berkembang, penyelamatan nilai riil cadangan uang negara-negara berkembang, pembentukan likuiditas yang cukup, adil dan tertib melalui pembentukan SDR sebagai modal cadangan pusat dan penghapusan ketidakpastian nilai tukar. Hal ini disebabkan oleh terlibatnya -- di antara tindakan-tindakan lain -- suatu pengurangan dalam fungsi cadangan dollar dan penetapan SDR sebagai modal cadangan pusat sistem itu. Usul pengaitan SDR dengan keuangan pembangunan tambahan mendapat perlawanan keras dari beberapa negara maju utama.

Perlunya pembaruan moneter internasional diakui secara luas dan unsur-unsur utama perbaikan itu diuraikan beberapa tahun yang lalu oleh Komisi Duapuluh IMF, tetapi dorongan untuk melakukan perbaikan itu telah hilang. Sebaliknya, improvisasi ad hoc telah dibuat untuk mengatasi gangguan-gangguan khusus.

Operasi sistem moneter internasional, seperti terwujud dalam peraturan dan praktek IMF, tidak pernah cukup melayani tujuan mengatasi masalah-masalah keuangan luar negeri negara-negara berkembang. Kekurangan ini menjadi semakin menyolok sehubungan dengan meningkatnya defisit pembayaran luar negeri negara-negara berkembang nonpengekspor minyak dalam beberapa tahun ini sebagai akibat dari resesi dan inflasi yang terus menerus di negara-negara maju dan akibat kenaikan harga minyak. Kemudahan bantuan IMF dikaitkan dengan batas dan sasaran "bersyarat" yang umumnya cenderung untuk merongrong program pembangunan.¹

Suatu pembaruan sistem moneter internasional yang mendalam diperlukan dan akan menuntut perubahan-perubahan besar pada prinsip-prinsip yang ada dan pada peraturan operasional IMF. Perubahan-perubahan ini kiranya tidak akan terjadi tanpa peran efektif dan penuh negara-negara berkembang dalam proses pengambilan keputusan di IMF dan lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya. Tetapi kekuatan suara pada lembaga-lembaga ini tetap terikat erat dengan kuota negara, yang mencerminkan pendapatan nasional relatif dari negara-negara anggotanya. Suatu pemisahan hak suara dari kekuatan keuangan kiranya akan ditentang dengan keras oleh negara-negara maju yang secara efektif menguasai lembaga-lembaga ini.

Perlawanan negara-negara maju terhadap perubahan institusional juga terbukti sehubungan dengan usul-usul untuk meringankan beban hutang negara-negara berkembang.

¹*Ibid.*

Juga, berbagai usul seperti janji bantuan pembangunan berdasarkan banyak-tahun (multi-year) dan himbauan TEIB untuk arus keuangan konseksional yang lebih dapat diramalkan dan pasti bagi negara-negara berkembang kurang mendapatkan dukungan.

Di bidang perdagangan internasional terjadi peningkatan kesadaran akan tak memadainya prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan perdagangan internasional yang ada, seperti terwujud dalam GATT. Prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan ini disusun, terutama oleh negara-negara maju, dalam Konferensi Havana tahun 1947-1948. Sejak itu perubahan-perubahan besar telah terjadi dalam ekonomi dunia dan peraturan-peraturan itu kurang lebih menjadi semakin tidak efektif dan ketinggalan jaman. Sejak disetujuinya Resolusi TEIB pada tahun 1974, tuntutan negara-negara berkembang akan pembaruan institusional telah meluas dari persoalan-persoalan khusus (misalnya, pelaksanaan suatu "Penghentian" atas rintangan perdagangan yang baru) menjadi suatu peninjauan kembali dan revisi umum seluruh sistem GATT.

Kecenderungan akhir-akhir ini ke arah proteksionisme telah menggunakan alat-alat seperti pengendalian ekspor "sukarela", "Perjanjian Multi Fibre", dan pengaturan pemasaran "Tertib" yang berada di luar peraturan-peraturan GATT, yang dengan demikian dibuat tidak efektif.¹

Juga, bagian yang semakin besar dalam perdagangan dunia yang terwujud dalam transaksi intra perusahaan dan transaksi antara sesama TNC lolos dari pengaturan peraturan-peraturan perdagangan yang ada. Perdagangan negara-negara berkembang, khususnya, telah banyak sekali dipengaruhi oleh keputusan-keputusan dan praktek-praktek perusahaan semacam itu yang mempengaruhi lokasi kemudahan produksi maupun volume, harga dan pola arus perdagangan.

Pertentangan timbul dari perbedaan persepsi terhadap masalah pokok yang dihadapi negara-negara berkembang, sistem GATT tampak sebagai suatu sistem yang dirancang untuk menjaga kepentingan perdagangan negara-negara maju, dengan konsesi-konsesi yang relatif kecil bagi kebutuhan perdagangan negara-negara berkembang.

Perbedaan besar lain dalam pendekatan adalah sehubungan dengan sifat evolusi mendatang dalam sistem perdagangan dunia. Sistem GATT dirancang untuk menciptakan kondisi optimum bagi "permainan bebas kekuatan

¹Alasdair MacBean, *A Positive Approach to the International Economic Order Part I - Trade and Structural Adjustment*.

pasar''. Tetapi, bagian utama dari perluasan perdagangan pasca-perang yang ditimbulkan oleh sistem GATT mencerminkan cepat meningkatnya kekuatan pasar TNC yang oligopolistik. Dengan demikian perlu dirumuskan kembali peraturan perdagangan untuk mengatur kegiatan perdagangan TNC. Permasalahannya adalah apakah, dan sejauh mana, negara-negara maju mau menerima perlunya mengatur kegiatan TNC mereka, sebab hal ini kiranya akan berarti berkurangnya bagian dari keuntungan perdagangan dan berkurangnya peranan dalam penguasaan efektif sistem perdagangan sebagai keseluruhan.

PILIHAN STRATEGI DUNIA KETIGA

Meskipun terjadi kemacetan, diakui bahwa usul-usul TEIB memberikan suatu jalan ke arah penyelesaian ketidakseimbangan di bawah ekonomi dunia. Dengan memajukan industrialisasi di negara-negara berkembang dan menggalakkan pertukaran barang-barang secara horisontal antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju, mereka akan mempercepat pertumbuhan perdagangan dunia maupun memperkuat ekonomi kedua kelompok negara-negara itu.

Pendeknya, prioritas yang diberikan kepada persoalan-persoalan TEIB dalam keputusan kebijakan negara-negara maju kelihatannya berpangkal pada krisis ekonomi yang semakin dalam di negara-negara itu dan pada pemusatan perhatian atas penyelesaian masalah-masalah jangka pendek.

Tetapi dalam jangka pendek, kebanyakan perundingan antara pihak-pihak yang tak seimbang kekuatannya berarti suatu permainan jumlah nol (zero-sum game), sebab status-quo selalu menguntungkan pihak yang lebih kuat, tidak peduli apakah usul-usul perubahan itu menuntut pengorbanan keuangan atau tidak.¹

Strategi yang dipilih oleh negara-negara Dunia Ketiga sering kali menganung usul-usul yang tidak saja akan menguntungkan Dunia Ketiga tetapi juga negara-negara industri untuk waktu tertentu.

Persoalan stabilisasi harga, liberalisasi perdagangan atau kemudahan pembiayaan neraca pembayaran multilateral adalah contoh dari strategi semacam itu. Negara-negara maju kemungkinan lebih besar akan menyetujuinya dan merundingkannya daripada usul-usul seperti indeksasi, peningkatan harga komoditi primer atau pembatalan hutang.

¹Arjun Sengupta, "A Review of North-South Negotiating Process - Assessment and Policy Conclusions," *IFDA Dossier*, Geneva, Juli-Agustus 1980.

Maka untuk menciptakan keadaan yang tepat untuk perundingan, negara-negara yang lemah harus memusatkan perhatian pada soal-soal di mana negara-negara maju paling rawan pada titik tertentu dalam sejarah. Mereka harus mendukung posisi mereka dengan seluruh kekuatan mereka dan kekuatan itu pada dasarnya tergantung dari *solidaritas* mereka yang dampaknya meningkat secara positif dengan terjadinya perpecahan, apabila ada, antara negara-negara lawan mereka yang lebih kuat. Solidaritas seperti itu harus didasarkan atas pepaduan kepentingan-kepentingan.

FORMAT PERUNDINGAN

Format perundingan UNCTAD berdasarkan posisi kelompok kadang-kadang menghambat kemajuan dalam perundingan. Tetapi bahkan kalau pembagian negara-negara antara Kelompok 77 dan Kelompok B atau Selatan dan Utara bisa menimbulkan masalah-masalah, hal itu sangat berguna dalam prosesnya.

Kelompok 77 bukanlah suatu kelompok yang serba sama, dan dapat mempunyai perbedaan-perbedaan yang nyata di antara mereka sendiri dalam hal ukuran geografis, jumlah penduduk, rezim politik dalam negeri, hubungan khusus dengan negara-negara industri dan tahap pembangunan. Oleh sebab itu, kelompok ini sebagai keseluruhan tak pernah mampu mengikuti kepemimpinan yang meyakinkan atau tetap dari negara manapun. Adalah mungkin untuk membagi kelompok itu menjadi 3 atau 6 berdasarkan kepentingan bersama, masing-masing dengan seorang juru bicara sehingga kelemahan konsultasi ad hoc dapat dibuang. Kemungkinan lain, kelompok itu dapat membentuk suatu mekanisme tetap untuk mendamaikan konflik di antara mereka. Ini akan meningkatkan keefektifan strategi perundingan kelompok itu dan meningkatkan solidaritas dan kedudukan tawar-menawar mereka.

Tetapi negara-negara Kelompok B tetap otonom dan reaktif. Kelompok ini dibentuk sebagai tanggapan atas tuntutan Kelompok 77 dan tidak sebagai badan yang usahanya sengaja diarahkan pada penyelesaian masalah-masalah Dunia Ketiga.

PILIHAN FORUM

Sifat politis proses perundingan menggarisbawahi perlunya forum yang tepat, di mana dialog itu dapat diadakan. Negara-negara Dunia Ketiga akan lebih senang dengan PBB daripada badan-badan seperti Bank Dunia, IMF

atau GATT. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sistem pemungutan suara dalam Badan-badan Bank-Dana itu merugikan mereka, sedangkan di PBB jumlah mayoritas mereka melindungi mereka dari kekalahan dalam pemungutan suara. Lagi pula, sebagai peminjam dari sistem Bank-Dana mereka berada dalam keadaan yang merugikan untuk mengajukan soal-soal perubahan fundamental berdasarkan kritik terhadap cara kerja badan pemberi pinjaman internasional itu.¹

Juga diperlukan suatu badan koordinasi pusat di PBB, New York, yang meninjau kembali perundingan di dalam fora lain. Peranan GATT, IMF dan Bank Dunia tidak dapat dibantah sehubungan dengan keahlian teknis dan pengalaman mereka dalam operasi sebenarnya di bidang uang, keuangan, tarif dan praktek-praktek nontarif.

Perincian perundingan sebagaimana dikoordinasi oleh PBB harus disusun oleh kelompok-kelompok teknis baik yang dibentuk secara ad hoc atau dalam Bank Dunia, IMF atau GATT. Perbedaan pendapat dalam tingkat itu harus diserahkan pada arbitrase untuk penyelesaian. Badan arbitrase itu harus merupakan badan tertinggi dalam PBB.

Karena proses dialog yang bersinambung antara negara-negara Kelompok 77 juga diperlukan, badan koordinasi itu harus mengikuti terus perkembangan dalam bidang-bidang perundingan yang berbeda.

PERANAN INDIA DALAM TEIB

India telah memainkan peranan yang penting pada tahun 1950-an dan 1960-an untuk mengadakan perubahan dalam hubungan ekonomi internasional, terutama di bawah kepemimpinan Jawaharlal Nehru. Pembangunan ekonomi berencana di dalam negeri dan diversifikasi hubungan luar negeri telah memberikan modal praktis bagi negara-negara yang baru merdeka untuk memberi isi ekonomi kepada kemerdekaan nasional mereka. Pengalaman dan ketrampilan India telah digelarkan di mana perlu untuk dengan negara-negara lain menganalisa masalah, mengembangkan konsep-konsep baru, mengajukan usul-usul praktis, merundingkan kompromi dan menuntut tindakan yang konkrit.²

India memiliki pengalaman, ketrampilan dan sumber-sumber daya yang diperlukan untuk memperbesar persatuan dan efisiensi Kelompok 77, menghi-

¹*Ibid.*

²K.B. Lall, "India and the NIEO," *International Studies*, Vol. 17, No. 3-4.

dupkan lagi gerakan menuju Tata Baru, dan membangkitkan diskusi-diskusi yang membangun mengenai program-program praktis kerja sama antara negara-negara berkembang dan persekutuan dengan negara-negara maju.

Membangun jembatan di dalam Kelompok 77 adalah prasyarat penting untuk menyukseskan suatu perundingan antar-kelompok. Ekonomi India sekarang berada dalam posisi untuk membebaskan impor dari negara-negara berkembang dan mengubah peraturan devisa sehingga dapat dicoba suatu bentuk kerja sama keuangan yang baru.

Adanya kemakmuran dengan kemiskinan di dan sekitar anak benua India memberikan suatu kesempatan yang menarik untuk mengatur pola-pola baru kerja sama -- nasional, sub-regional dan inter-regional -- sehingga keperluan minimum dapat dipenuhi dengan cepat dan suatu program yang terikat waktu untuk menghapuskan kemiskinan dapat dilancarkan.

Indonesia sebagai anggota OPEC dan ASEAN dapat bekerja sama dengan India untuk membangun jembatan dalam Kelompok 77 guna menghasilkan kesamaan kepentingan. Juga, sebagai anggota Dunia Ketiga yang terkemuka, ia dapat bergabung dalam front bersama melawan kemiskinan, kepadatan penduduk, kekurangan gizi dan pengangguran serta membantu menciptakan lingkungan luar yang lebih menguntungkan bagi negara-negara berkembang secara keseluruhan.

Di masa lalu, solidaritas OPEC dengan negara-negara Dunia Ketiga pada tahun 1970-an terutama didasarkan atas persepsi politik -- OPEC memerlukan negara-negara Dunia Ketiga nonminyak untuk menangkis tekanan negara-negara industri dalam persoalan energi, dan Dunia Ketiga memerlukan OPEC untuk memperoleh keringanan-keringanan dari negara-negara industri dengan dukungannya. Karena dampak krisis energi atas negara-negara Dunia Ketiga jauh lebih besar daripada atas negara-negara maju, suatu perlakuan yang lebih simpatik diharapkan dari OPEC terhadap masalah-masalah mereka. Tetapi bantuan keuangan OPEC tidak cukup untuk membangun dasar material bagi ketergantungan negara-negara Dunia Ketiga pada OPEC, demikian pula tidak terdapat banyak penanaman modal atau pengaturan pengadaan untuk membuat OPEC secara timbal-balik tergantung pada negara-negara Dunia Ketiga nonminyak. Maka, suatu kekosongan dalam perundingan-perundingan adalah kurangnya integrasi OPEC dengan negara-negara Dunia Ketiga akibat penyebaran surplus mereka yang tidak efektif di negara-negara industri.

Himbauan untuk percaya diri kolektif oleh negara-negara Dunia Ketiga menunjukkan suatu gerak untuk memperkokoh solidaritas Kelompok 77 dan

peranan OPEC adalah sangat penting, sebagai salah satu dari dua aktor utama dalam panggung dunia dewasa ini. Di masa lalu, surplus sejumlah anggota OPEC dihabiskan dengan peningkatan persenjataan atau pembelian barang-barang konsumsi dan barang tak bergerak di negara-negara industri.¹ Adalah penting bahwa suatu konsolidasi OPEC dengan ekonomi Dunia Ketiga dibangun atas penanaman modal, produksi dan pengadaan yang saling melengkapi. Tindakan seperti itu pasti akan menguntungkan bagi OPEC dalam jangka panjang. Bahkan mereka dapat memberikan pimpinan kepada Kelompok 77 baik dengan menggunakan kekuatan tawar-menawar mereka sendiri dengan negara-negara maju atau dengan menyediakan untuk negara-negara Dunia Ketiga apa yang oleh Presiden Nyerere dilukiskan sebagai "Dana Pemogokan" yang dapat mengubah perimbangan kekuatan tawar-menawar dengan cukup untuk menyelesaikan perundingan Utara-Selatan.

CATATAN-CATATAN PENUTUP

Kemacetan dalam perdebatan Utara-Selatan dewasa ini terutama adalah akibat sikap negara-negara maju, yang mengarahkan fokus perhatian mereka pada masalah-masalah jangka pendek untuk menahan inflasi dan mengatasi pengangguran. Di pihak negara-negara berkembangpun, pengaitan masalah-masalah sektoral dan nasional mereka masih harus ditentukan. Juga, dampak TEIB atas prospek pembangunan negara-negara berkembang berbeda sesuai dengan tahap pembangunan mereka atau kekayaan dan kekurangan sumber-sumber daya mereka.

Tetapi haruslah jelas bagi negara-negara berkembang bahwa kemacetan ini adalah berbahaya bagi kelompok mereka sebagai keseluruhan, termasuk OPEC. Sebagai akibatnya akan menjadi lamban proses terwujudnya cita-cita mereka untuk pembangunan di masa mendatang termasuk pengurangan kemiskinan dan penderitaan negara-negara yang paling miskin. Terserah kepada negara-negara berkembang untuk mengambil inisiatif guna memulai, sekali lagi, dan menyusun strategi baru untuk melanjutkan dialog dengan harapan akan mencapai kemajuan yang lebih cepat ke arah cita-cita mereka. Tetapi tindakan itu harus dilakukan selangkah demi selangkah, dan menghimpun semua sektor Dunia Ketiga agar masalah-masalah individual dan khusus juga ditinjau kembali dan dipecahkan.

Seperti dikatakan di atas, diperlukan prosedur baru dan taktik yang segar untuk melaksanakan proses perundingan yang terus menerus dari tahap ke

¹Angelos Th. Angelopoulos, *For a New Policy of International Development*, Praeger, hal. 65.

tahap dan sektor ke sektor. Adalah suatu keharusan bahwa negara-negara Dunia Ketiga berhasil mendamaikan kepentingan-kepentingan mereka dengan menyatukan pandangan yang berbeda dan secara demikian meningkatkan kekuatan tawar-menawar mereka.

Hampir tidak ada tempat ambivalensi mengejar persoalan-persoalan TEIB karena perbedaan-perbedaan aliansi dan keuntungan yang diperoleh. Tetapi Kelompok 77 harus memastikan bahwa masalah-masalah masing-masing sub-sektor mendapat perhatian dan prospek pembangunan sub-group tidak terancam bahaya. TEIB tidak dapat diwujudkan kecuali melalui pengukuhan solidaritas Kelompok 77

Maka, keadaan serius yang dihadapi bagian terbesar Dunia Ketiga tidak boleh dilupakan dalam segala retorika bermacam-macam deklarasi dan pernyataan tuntutan Kelompok 77 dalam sidang-sidang perundingan internasional.

Skenario yang memberikan harapan didasarkan keberhasilan untuk mendapatkan kekuatan tawar-menawar negara-negara berkembang. Meskipun heterogen, mereka harus bertindak bersama-sama untuk menunjukkan solidaritas mereka. Kemungkinan untuk kerja sama berdasarkan kebersamaan kepentingan sangat luas karena heterogenitas mereka.

Ini disebabkan karena masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang miskin dan berpenduduk padat dan masalah-masalah yang dihadapi negara-negara kaya sumber daya saling melengkapi. Terdapat juga kepentingan yang saling melengkapi antara mereka dan negara-negara industri yang kekurangan energi dan bahan mentah. Tak ada jalan keluar dari dilema dan kesulitan sekarang ini kecuali melalui persetujuan global untuk mengadakan penyesuaian progresif dan perubahan dalam struktur tata ekonomi internasional.¹

India dan Indonesia mempunyai kewajiban dan juga kesempatan dan kemampuan untuk bekerja sama satu sama lain dan memberikan sumbangan masing-masing untuk mewujudkan persetujuan ini.

¹K.B. Lall, *NIEO, OECD and UNO*. Disusun berdasarkan pidato-pidato yang disampaikan dalam Seminar *Continuity and Change in Indian Foreign Policy*, diselenggarakan oleh School of International Studies, Mei 1973, dan *INDO-EEC Seminar*, JNU, 1980.

DIALOG UTARA-SELATAN DAN PERTEMUAN PUNCAK CANCUN*

Pertemuan internasional mengenai kerja sama dan pembangunan di Cancun (Meksiko), yang dihadiri oleh 22 kepala negara atau pemerintah atau menteri luar negeri mereka memberikan lampu hijau bagi persiapan-persiapan Perundingan-perundingan Global. Perundingan-perundingan ini disarankan pada tahun 1979 oleh Kelompok 77, tetapi belum jadi diadakan akibat perbedaan pendapat antara negara-negara berkembang dan negara-negara industri. Pertemuan Puncak Cancun itu tidak dimaksud untuk sebagai kerangka kerja alternatif bagi PBB, melainkan sebagai kesempatan tukar pendapat dalam suatu lingkungan kecil menuju suatu sintese pandangan-pandangan yang berbeda, dan secara demikian menciptakan suatu suasana yang memungkinkan pengambilan keputusan-keputusan di lain tempat yang mengikat. Dengan kata lain, Cancun dimaksud untuk meratakan jalan untuk keputusan-keputusan dan pokok-pokok orientasi politik bagi seluruh kompleks Utara-Selatan dan mempermudah Perundingan-perundingan Global.

Dalam tulisan ini dilukiskan persiapan Pertemuan Puncak itu berupa tiga pertemuan menteri luar negeri yang menetapkan tema-tema untuk Cancun: kerja sama internasional mendatang untuk pembangunan dan reaktivasi ekonomi dunia. Kemudian dibahas jalannya pertemuan puncak itu sendiri dengan mengulas soal-soal spesifik dan keputusan untuk meneruskan persiapan bagi Perundingan-perundingan Global dalam kerangka kerja PBB. Persetujuan Washington untuk mengadakan perundingan-perundingan semacam itu dianggap sebagai hasil pertemuan Cancun yang menentukan. Partisipasi Amerika Serikat adalah suatu keharusan untuk keberhasilan Dialog Utara-Selatan.

*Diambil dari Hans Günter Sulimma, "North-South Dialogue and the Cancun Summit," dalam *Aussen Politik*, 1/82, hal. 46-58, oleh Kirdi DIPOYUDO.

I

Dua puluh dua negara yang kebanyakan diwakili oleh kepala negara atau pemerintah mereka (empat oleh menteri luar negeri mereka) berkumpul di Cancun, Meksiko, untuk mengadakan suatu "Pertemuan Internasional Mengenai Kerja Sama dan Pembangunan," pada 22 dan 23 Oktober 1981.¹

Sebagai hasil seleksi peserta, yang menimbulkan banyak masalah, negara-negara industri Barat kurang lebih diwakili oleh negara-negara yang paling penting. Akan tetapi sayang bahwa suatu negara yang begitu penting untuk Dialog Utara-Selatan seperti Australia dan sejumlah negara lain yang bertekad untuk membantu Dunia Ketiga seperti Belanda dan Norwegia tidak ikut serta. Hal yang sama berlaku untuk Italia.

Negara-negara blok Timur, terutama Uni Soviet, tidak ikut serta. Uni Soviet menolak usul Jerman Barat untuk hadir sebagai anggota penuh karena tidak mau menjadi peserta pertemuan itu, dan pers Uni Soviet mengecam persiapannya. Bahwa dalam penerbitannya tanggal 25 Oktober 1981 *Pravda* bicara tentang "hasil tidak menentu" pertemuan itu tampak sebagai suatu pengakuan akan keberhasilan negara-negara industri Barat, terutama Amerika Serikat, dan sebagai ungkapan kegagalan taktik Uni Soviet.

Sementara pers Dunia Ketiga menilai positif (Meksiko), sedangkan lain-lain tidak pasti atau pandangan mereka skeptis dan bahkan negatif (Nigeria). Pers Barat, terutama di Amerika Serikat, berhati-hati, sedangkan pendapat positif menonjol di Jerman Barat.

Menurut pandangan Pemerintah Bonn sesudah pertemuan, resiko partisipasinya layak diambil. Pertemuan puncak itu berhasil menciptakan suatu dasar kepercayaan antara Utara dan Selatan dan mendorong mereka untuk meneruskan dialog.

Bagaimana mungkin suatu pertemuan yang antara lain dihadiri PM Inggris dan India, Ny. Thatcher dan Ny. Gandhi, dan negarawan kaliber Presiden Reagan dan Presiden Mitterand dinilai secara berbeda-beda seperti itu? Memang tiada hasil ataukah hanya sulit memasyarakatkan masalah Utara-Selatan dan kemungkinan-kemungkinan pertemuan serupa itu?

¹Konperensi dihadiri oleh Kepala-kepala Negara atau Pemerintah Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Perancis, Jepang, Swedia, Yugoslavia, India, Pilipina, Arab Saudi, Tanzania, Nigeria, Aljazair, Meksiko, Venezuela, Guyana dan RRC. Austria, Brasilia, Pantai Gading, Bangladesh dan Jerman Barat diwakili oleh menteri luar negeri mereka - kebanyakan akibat sakitnya kepala negara atau pemerintah.

II

Negara-negara berkembang dan maju membicarakan dan merundingkan masalah-masalah bersama, termasuk masalah-masalah bidang ekonomi, di PBB, yang merupakan satu-satunya forum yang universal partisipasinya. Bertahun-tahun mereka berusaha menemukan cara-cara baru untuk menutup jurang antara kaya dan miskin, antara Utara dan Selatan.

Mereka bertemu di Majelis Umum PBB dan di UNCTAD. Mereka juga bertemu dalam organisasi-organisasi PBB seperti FAO,¹ WFC,² dan IFAD³ (mengenai masalah-masalah pangan), UNIDO⁴ (mengenai soal-soal industri), IMF dan Bank Dunia.

Khususnya di PBB dan UNCTAD negara-negara berkembang Kelompok 77 selama bertahun-tahun - dan semakin persisten sejak kenaikan harga minyak tahun 1974 - berusaha mewujudkan Tata Ekonomi Internasional Baru yang sesuai dengan konsep mereka. Tata baru ini, yang antara lain akan menyalurkan arus perdagangan, mengatur harga-harga komoditi dan memberi negara-negara Selatan yang lebih miskin kemakmuran yang sama seperti di dunia industri Barat, menemukan lawannya dalam gagasan negara-negara industri Barat mengenai suatu Tata Ekonomi Internasional Baru yang membayangkan suatu sistem ekonomi internasional bebas yang sangat maju yang akan dicapai dengan menciptakan kemakmuran tambahan di dunia. Sistem ini akan mendatangkan keuntungan untuk semua negara dan menciptakan pertumbuhan yang akan menguntungkan negara-negara Dunia Ketiga di luar proporsi. Dengan demikian terdapat di satu pihak tuntutan *pembagian kembali kekayaan yang ada*, dan di lain pihak tawaran kerja sama yang dimaksud untuk mencapai *keberhasilan bersama*.

Perdebatan ini, yang sering dilakukan oleh pejabat-pejabat atas instruksi dari atas secara yang terikat ideologi di banyak konperensi, menjadi semakin teoritis dan hampa, biarpun soal pokoknya membenarkan suatu usaha yang total: jelas perlu memperbaiki tata ekonomi internasional di mana satu bagian penduduk menjadi semakin miskin dan bagian yang lain, yang diganggu inflasi dan pengangguran, berusaha mempertahankan kemakmurannya.

Pembicaraan di PBB menghasilkan banyak resolusi dan lain kertas, yang sering memuat formula-formula kompromi yang ambivalen; tetapi ini tidak mengubah kenyataan dasar bahwa hutang negara-negara berkembang

¹FAO = Food and Agriculture Organisation.

²WFC = World Food Council.

³IFAD = International Fund for Agricultural Development.

⁴UNIDO = United Nations Industrial Development Organisation.

meningkat dari AS\$ 273 milyar tahun 1978 menjadi AS\$ 370 milyar tahun 1980, bahwa rekening minyak mereka meningkat dari AS\$ 32 milyar menjadi AS\$ 68 milyar pada waktu yang sama dan bahwa defisit negara-negara berkembang meningkat dari AS\$ 38 milyar menjadi AS\$ 82 milyar.

Pembicaraan dan perundingan-perundingan dalam FAO, WFC dan IFAD meliputi segala segi masalah pangan dunia. Tetapi apa yang dilakukan untuk mengubah kenyataan bahwa terdapat 500 juta orang kekurangan gizi di dunia dan bahwa jumlah mereka akan meningkat menjadi 750 juta tahun 1985? Bagaimana para diplomat negara-negara berkembang dan maju, mengingat ruang lingkup tawar-menawar mereka, bisa mengharap mengadakan suatu diskusi yang konstruktif mengenai terus meningkatnya penduduk dunia dan secara demikian memperbaiki situasi? Namun proyeksi-proyeksi menunjukkan bahwa penduduk dunia akan meningkat dari 4,5 milyar menjadi lebih dari 6 milyar tahun 2000, yang empat perlimanya hidup di Dunia Ketiga.

Bahkan dengan soal-soal "mudah" seperti perjuangan melawan proteksionisme dan pembukaan pasaran untuk barang-barang Dunia Ketiga, adalah lebih mudah mengumumkan asas-asas daripada melaksanakan tindakan-tindakan. Dan bahkan suatu pemerintah seperti Pemerintah Jerman Barat, yang menandatangani di semua lembaga internasional, terutama dalam kerangka GATT, bahwa proteksionisme harus dihapus, harus mendapatkan pengertian di kalangan rakyatnya sendiri untuk sikap liberalnya, misalnya dalam perundingan mengenai Persetujuan Tekstil Dunia yang baru. Khususnya pada waktu-waktu stagnasi ekonomi dunia (dan oleh sebab itu juga ekonomi nasional) adalah sulit untuk memadukan suatu kebijaksanaan jangka panjang dan tepat dengan keharusan jangka pendek atau menengah untuk menciptakan kesempatan kerja dan bantalan jaminan sosial.

Tuntutan agar negara-negara industri (termasuk negara-negara industri Timur) memberikan 0,7% GNP sebagai bantuan pembangunan resmi (ODA) - suatu tuntutan yang dikembangkan dalam Dialog Utara-Selatan dan kemudian diterima dalam bentuk suatu resolusi PBB - menjadi semakin sulit untuk dipenuhi akibat masalah-masalah anggaran di dunia industri. Namun negara-negara industri Barat anggota OECD berhasil menaikkan bantuan resmi mereka menjadi 0,37% tahun 1980 (0,35% tahun 1978 dan 1979). Jerman Barat bahkan 0,43%. Adalah menggembirakan bahwa negara-negara OPEC memberikan AS\$ 7 milyar tahun 1980.

Sebaliknya bantuan negara-negara Eropa Timur tetap 0,12% (Uni Soviet 0,14%, lain-lain 0,05%). Adalah suatu pratanda buruk bahwa dalam prosentase GNP bantuan resmi telah menurun di negara-negara seperti Kanada,

Australia dan negara-negara yang sebelumnya mengalokasikan prosentase yang lebih tinggi untuk maksud itu seperti Swedia, Norwegia dan Denmark.

Usaha Jerman untuk terus meningkatkan bantuan resminya berlangsung terus, tetapi angka kenaikannya kiranya akan lebih rendah daripada sejauh ini.

Satu hal yang harus dianggap biasa bila membicarakan soal hasil yang bisa datang dari perundingan-perundingan di PBB sering diabaikan. Delegasi-delegasi negara-negara peserta hanya bisa mengambil keputusan kompromi yang efektif (sebagai lawan kompromi formula) dan mencapai keputusan-keputusan konsensus dalam batas-batas yang diijinkan oleh pedoman-pedoman tawar-menawar yang ditetapkan oleh pemerintah-pemerintah mereka. Tetapi keputusan-keputusan nasional mengenai posisi dalam perundingan-perundingan PBB tidak selalu memberikan prioritas kepada segi interdependensi antara negara-negara industri dan berkembang dan kepada kepentingan-kepentingan bersama jangka panjang. Sebagai akibatnya kecaman yang disuarakan (juga di Jerman Barat) dan dilontarkan mengenai tidak memadainya hasil konperensi-konperensi PBB yang penting seperti UNCTAD dan UNIDO adalah sekaligus benar dan tidak benar.

Kecaman itu dibenarkan karena setiap konperensi dengan 157 peserta mendatangkan kerugian-kerugian akibat pergesekan (dalam arti teknis) yang bisa dihindari konperensi yang lebih kecil. Lagi pula, dalam konperensi-konperensi raksasa itu mudah terjadi pengelompokan. Kelompok-kelompok ini bisa begitu heterogin (seperti Kelompok 77) sehingga tuntutan-tuntutan individual saling memblokir perundingan-perundingan. Secara demikian hampir tidak mungkin menyesuaikan posisi tawar-menawar dengan situasi-situasi yang baru muncul.

Di lain pihak kecaman itu tidak dapat dibenarkan karena keputusan-keputusan yang sungguh-sungguh sulit dicapai bahkan dalam badan-badan yang lebih kecil kalau para peserta harus menyesuaikan posisi substantif mereka satu sama lain dalam arti saling memberi. Tetapi soal-soal Dialog Utara-Selatan menyangkut hari depan ekonomi dan sosial dunia, sehingga tidak realistis mengharapkan penyelesaian-penyelesaian yang mudah dan cepat. Kritik itu juga tidak dapat dibenarkan karena biarpun PBB bisa mengambil keputusan-keputusan, struktur politiknya adalah begitu rupa sehingga keputusan-keputusan itu tidak bisa segera dilaksanakan. (Ini tidak berlaku untuk IMF dan Bank Dunia.) Keputusan-keputusan itu mempunyai dampak atas orientasi kebijaksanaan negara-negara anggotanya. Adalah

negara-negara anggota itu dan kemauan politik mereka yang menentukan bernilai atau tidak bernilainya keputusan-keputusan PBB.

Negara-negara berkembang juga menyadari masalah-masalah itu. Selain itu mereka dan negara-negara industri juga menghadapi sulitnya mengajak negara-negara penghasil minyak juga berdialog mengenai soal-soal energi.

Berdasarkan gagasan Gerakan Non-Blok, Kelompok 77 menyarankan suatu pendekatan baru pada Majelis Umum ke-34 (1979) yang akan menempatkan Perundingan-perundingan Global dalam kerangka PBB. Pokok-pokok utamanya ialah bahan mentah, energi, perdagangan, pembangunan, uang dan pembiayaan. Pemerintah Jerman Barat, yang menilai Perundingan-perundingan Global semacam itu sebagai suatu kemungkinan untuk mencapai perundingan-perundingan komprehensif mengenai semua soal penting, terutama energi, menyetujui gagasan itu pada awal Majelis Umum ke-34 itu.¹ Pada hematnya perundingan-perundingan semacam itu bisa menghasilkan penyelesaian-penyelesaian secara bisnis untuk bidang masalah masing-masing. Negara-negara industri Barat, yang bersama dengan lain-lain anggota PBB menerima Resolusi 34/138 berdasarkan konsensus, menekankan satu ketentuan resolusi² bahwa Perundingan-perundingan Global itu harus menyumbang pada penyelesaian "masalah-masalah ekonomi internasional dalam rangka penyusunan kembali hubungan-hubungan internasional dan pada pembangunan ekonomi global yang mantap, khususnya pembangunan negara-negara berkembang." Tujuan Perundingan-perundingan Global ini dimaksud untuk mengungkapkan manfaat, kepentingan dan tanggung jawab bersama semua pihak yang bersangkutan.

Ini berarti bahwa Perundingan-perundingan Global tidak akan merupakan suatu konperensi khusus yang terbatas pada masalah-masalah bantuan pembangunan melainkan suatu Konperensi Utara-Selatan yang ditandai oleh suatu pendekatan terpadu di mana kebanyakan masalah penting ekonomi dunia dan pembangunan dunia akan diselesaikan demi kepentingan semua.

Pekerjaan persiapan konperensi yang meliputi prosedur dan agenda sejauh ini tidak mencapai kemajuan apapun akibat perbedaan-perbedaan pandangan antara negara-negara industri dan berkembang mengenai pengamanan kompetensi badan-badan khusus tertentu seperti IMF, Bank Dunia dan GATT. Bahkan usaha yang dilakukan pada Majelis Umum Khusus PBB yang ke-11 pada bulan Agustus-September 1980 tidak mendatangkan perubahan.

¹Lihat pidato Menteri Luar Negeri Jerman Barat Genscher di Majelis Umum PBB pada 27 September 1979 (*Bulletin* Pemerintah Jerman Barat No. 114, hal. 1061).

²Paragraf 2d.

III

Tidak memadainya pekerjaan dalam sistem PBB mendorong usaha-usaha untuk mencari kemungkinan-kemungkinan menciptakan "suatu lingkungan perundingan yang lebih produktif di bawah payung sistem PBB" (menurut Willy Brandt rumusan seorang negarawan Karibea).

Tidak pernah ada maksud untuk menciptakan suatu alternatif bagi PBB dan pada umumnya disetujui bahwa PBB merupakan suatu forum yang tidak dapat diabaikan di mana semua negara, besar maupun kecil, diberi kesempatan unik untuk merumuskan pandangan-pandangan mereka dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Sebelumnya pernah ada eksperimen-eksperimen Utara-Selatan dengan konperensi-konperensi di luar PBB yang dihadiri sejumlah terbatas negara. Antara lain dapat disebutkan Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional yang diadakan di Paris dari Desember 1975 sampai Juli 1977. Pertemuan ini berusaha menemukan suatu penyelesaian bersama di empat bidang (energi, bahan mentah, kebijaksanaan pembangunan dan soal-soal keuangan). Menurut negara-negara industri Barat, konperensi ini hanya untuk sebagian berhasil. Terutama ia tidak berhasil menyelesaikan soal energi secara yang sungguh-sungguh.

Kalau konperensi ini, yang diadakan pada tingkat pegawai negeri, macet dalam pembicaraan-pembicaraan naskah yang membosankan dan latihan perumusan yang menjengkelkan (mengingat pentingnya masalah-masalah yang harus diselesaikan), suatu konperensi yang diusahakan oleh Kanselir Helmut Schmidt dan PM Jamaika waktu itu, Michael Manley, menghasilkan suatu Pertemuan Puncak di Jamaika (Desember 1978) yang dihadiri 7 kepala negara atau pemerintah, pada umumnya dinilai sebagai suatu pertukaran pendapat yang bermanfaat pada tingkat politik tertinggi.¹ Sesudah pertemuan terdapat suatu pengertian yang jauh lebih baik mengenai masalah-masalah pihak lain dalam soal-soal Utara-Selatan, termasuk pada Pemerintah Bonn.

Laporan Komisi Utara-Selatan (Laporan Brandt) yang diterbitkan bulan Pebruari 1980 dalam pengantarnya yang ditulis oleh Willy Brandt itu sendiri membicarakan gagasan "Pertemuan Puncak Kelangsungan Hidup" Utara-Selatan. Brandt menyerukan suatu *re-orientasi intelektual* dan langkah-langkah serius menuju ikatan-ikatan struktural maupun kerja sama praktis yang ditingkatkan. "Suatu suasana perundingan yang lebih tenang akan membuat perang retorika tidak perlu dan membuat tuduhan-tuduhan yang tidak beralasan tak dapat dipertahankan." Ia menyarankan suatu pertemuan pun-

¹Peserta: Jamaika, Kanada, Australia, Venezuela, Nigeria, Norwegia dan Jerman Barat.

cak yang dihadiri sejumlah terbatas kepala negara atau pemerintah. Brandt mengharap agar konperensi itu diadakan di belakang pintu tertutup dan agar para peserta di mana mungkin hanya didampingi seorang penasehat.

Willy Brandt menekankan dalam laporannya bahwa pandangan-pandangan yang dinyatakan dalam konperensi semacam itu sudah barang tentu tidak akan "mengikat masyarakat dunia." Tetapi keputusan-keputusan dapat disiapkan pada konperensi itu dan suatu komposisi peserta yang memadai bisa menyiapkan iklim yang diperlukan untuk keputusan-keputusan yang mengikat di lain-lain fora.

Menyusul suatu prakarsa yang diambil oleh Presiden Lopez Portillo dari Meksiko dan Kanselir Bruno Kreisky dari Austria, para menteri luar negeri 11 negara (yang semuanya kemudian menghadiri Cancun) bertemu di Vienna pada Nopember 1980 dan Maret 1981. Enam orang mewakili negara berkembang dan lima orang negara industri.¹

Seleksi peserta dilakukan di New York oleh sekelompok menteri luar negeri dan duta besar yang pada gilirannya bisa memanfaatkan diskusi antara Willy Brandt, Ketua Komisi Utara-Selatan, Kanselir Austria Bruno Kreisky dan Presiden Meksiko Lopez Portillo.

Pertemuan menteri luar negeri yang pertama menghasilkan pokok-pokok orientasi yang menentukan untuk Pertemuan Puncak. Jelas bahwa para menteri luar negeri kelompok kecil negara industri dan berkembang itu telah bertekad untuk menyiapkan suatu Summit yang (berlainan dengan praktek biasa PBB dan tanpa mempedulikan keanggotaan negara masing-masing dalam kelompok-kelompok tertentu) akan mengusahakan suatu pernyataan pandangan-pandangan yang terus terang yang akan menuju suatu sintese perbedaan-perbedaan pandangan.

Dalam waktu yang singkat, muncul dua aliran mengenai hakikat Summit dan pekerjaan persiapannya. Sehubungan dengan nonuniversalnya pertemuan dan dengan memperhatikan negara-negara yang tidak akan diwakili dan yang memandang kalangan yang kecil dan eksklusif ini dengan hati-hati, disetujui bahwa Summit akan bersifat informal. Tetapi di lain pihak sementara negara berkembang (dan satu atau dua negara industri) sulit melihat bagaimana suatu Summit akan berhasil kalau tiada agenda yang jelas dan persiapan yang saksama; dengan kata lain, kalau tidak disusun kertas-kertas bersama.

¹Peserta: Austria, Meksiko, Perancis, Swedia, Kanada, Yugoslavia, Aljazair, India, Nigeria dan Jerman Barat. Amerika Serikat tidak diundang.

Namun pandangan yang akhirnya unggul ialah bahwa Summit bisa menghasilkan gagasan-gagasan baru hanya kalau konsepnya juga baru. Oleh sebab itu prosedur PBB tidak boleh dianut.

Jerman Barat juga mempunyai reservasi-reservasi penting mengenai penerapan prosedur biasa Summit-summit Ekonomi Barat dengan kertas-kertas persiapannya, kegiatan-kegiatan wakil-wakil pribadi kepala-kepala negara atau pemerintah dan komunike-komunike penutup yang disiapkan dengan baik (biarpun tidak seluruhnya penting). Akhirnya Bonn mendapat pengertian untuk sikap ini dari lain-lain peserta.

Suatu masalah khusus sejak permulaan ialah hubungan antara Summit dan persiapan-persiapan Perundingan-perundingan Global yang mengalami kemacetan di New York. Karena perbedaan-perbedaan pandangan mengenai soal-soal Perundingan-perundingan Global tidak bisa diselesaikan di tingkat pegawai negeri, negara-negara berkembang (biarpun dengan tekanan yang berbeda-beda) ingin mengajukan hal itu di depan Summit Cancun. Dalam kenyataan Aljazair bahkan ingin menjadikan hal ini soal pokok Summit. Tetapi kebanyakan peserta berpendapat bahwa pertemuan kepala-kepala negara atau pemerintah mempunyai suatu fungsi yang lebih jauh jangkauannya dan bahwa tujuan utamanya ialah merancang pokok-pokok orientasi dasar untuk kompleks Utara-Selatan sebagai keseluruhan. Tetapi arti penting Summit untuk Perundingan-perundingan Global diakui.

Seleksi peserta Summit menemui banyak kesulitan. Pada umumnya disetujui bahwa jumlah mereka harus kecil agar memungkinkan suatu usaha baru untuk mengadakan perundingan-perundingan yang berguna. Di lain pihak terdapat banyak negara yang harapannya untuk diundang dilihat sebagai legitim. Akhirnya disetujui untuk mengundang 23 negara, setelah diterima saran Menteri Luar Negeri Jerman Barat, Hans-Dietrich Genscher untuk mengundang Uni Soviet dan RRC.

Dianggap jelas bahwa suatu Summit Utara-Selatan tanpa Amerika Serikat hanya akan mempunyai nilai terbatas. Tetapi Pemerintah Carter menunjukkan sedikit semangat untuk ikut dalam pertemuan serupa itu. Dalam kenyataan ia bahkan membujuk Jerman Barat untuk tidak menghadirinya. Ke-11 menteri luar negeri yang bertemu di Vienna bertekad untuk melakukan segala sesuatu agar Amerika Serikat menghadirinya. Sikap ini dikukuhkan kembali pada pertemuan menteri luar negeri yang kedua bulan Maret 1981 ketika Summit, yang semula akan diadakan Juni 1981, ditunda sampai Oktober 1981 untuk mengakomodasi Washington. Lagi pula semua menteri luar negeri sadar bahwa partisipasi Kuba akan tidak mungkin akibat partisipasi Amerika Serikat (khususnya setelah Reagan menjabat sebagai presiden).

Tetapi negara-negara berkembang dihadapkan dengan suatu dilema karena ditekan oleh Kuba yang menandatangani bahwa sebagai Ketua Gerakan Non-Blok ia berhak untuk mengahdirinya. Adalah salah satu hasil proses persiapan bahwa akhirnya ditemukan suatu penyelesaian yang dapat diterima oleh Washington.

Pertemuan menteri luar negeri yang pertama di Vienna mengambil keputusan-keputusan berikut. Pertama, Summit akan bersifat informal; dengan kata lain, ia akan menyiapkan orientasi politik umum. Ia tidak akan menggantikan perundingan-perundingan di PBB atau organisasi-organisasi lain. Tiada tempat untuk perundingan-perundingan - dan oleh sebab itu juga keputusan-keputusan - karena dengan tepat negara-negara berkembang menandatangani bahwa suatu lingkaran negara semacam itu tidak mempunyai mandat untuk perundingan-perundingan yang akan mempunyai akibat global. Tetapi semua peserta menginginkan agar Summit dengan diskusi dan semangatnya mempunyai pengaruh atas perundingan-perundingan Utara-Selatan. Dan itu juga berlaku untuk Perundingan-perundingan Global. Formula yang dikembangkan pada pertemuan menteri luar negeri dan kemudian berulang kali muncul kembali di berbagai kertas ialah: "Sekalipun tidak mempunyai kaitan formal dengan putaran perundingan global, suatu tujuan pokok pertemuan yang diusulkan itu ialah mempermudah persetujuan dalam putaran perundingan global itu dengan mengusahakan pertemuan pikiran dan impetus politik kepala-kepala negara atau pemerintah yang positif untuk usaha ini dan lain-lain usaha kerja sama ekonomi internasional di lain-lain fora, tanpa mendahului atau menggantikannya."

Kedua, tidak akan ada agenda tetapi hanya item-item untuk diskusi. Ini terutama dimaksud untuk menghadapi kesulitan-kesulitan seperti dihadapi Majelis Umum PBB dalam menyiapkan suatu agenda yang luas untuk Perundingan Global.

Pertemuan menteri luar negeri yang kedua Maret 1981 mengukuhkan kembali hasil pertemuan Nopember 1980. Daftar peserta tidak diubah. Sekjen PBB Kurt Waldheim akan diundang sebagai seorang "tamukhusus". Pertemuan ini terutama menyedalkan bahwa Uni Soviet tidak menerima baik undangan untuk hadir. Juga diputuskan bahwa tidak akan ada komunikasi penutup yang formal. Hasil Summit akan disampaikan kepada publik dalam bentuk suatu ikhtisar ketua.

Karena para menteri luar negeri berpendapat bahwa pertemuan puncak tidak boleh dijadwalkan sebelum ke-22 peserta sempat menyampaikan gagasan-gagasan mereka, suatu pertemuan menteri luar negeri ke-22 negara diadakan di Cancun pada 1-2 Agustus 1981. Amerika Serikat diwakili oleh

Menteri Luar Negeri Alexander Haig dan Jerman Barat oleh Menteri Luar Negeri Hans-Dietrich Genscher seperti sebelumnya.

Seperti lain-lain, pertemuan ini ditandai suasana yang sangat bersahabat untuk diskusi Utara-Selatan. Semua gagasan mengenai jalan yang harus diambil Summit yang disuarakan sebelumnya dikukuhkan kembali. Mula-mula terdapat masalah-masalah mengenai hubungan antara Summit dan Perundingan Global. Dan hanya setelah sedikit ragu-ragu Menteri Luar Negeri Haig akhirnya menerima "formula Vienna." Pertemuan menteri luar negeri ini terutama menyetujui bahwa tema umum dan kerangka diskusi ialah "kerja sama internasional mendatang untuk pembangunan dan reaktivasi ekonomi dunia." Akan dimasukkan bidang-bidang spesifik berikut: keamanan pangan dan pembangunan pertanian; komoditi-komoditi, perdagangan dan industrialisasi; energi; dan soal-soal moneter serta keuangan.

Seperti pada pertemuan sebelumnya, soal follow-up Summit tidak dibicarakan. Negara-negara industri Barat khususnya melihat sebagai suatu tanda keinginan negara-negara berkembang akan kerja sama bahwa negara-negara Dunia Ketiga inilah yang menyarankan agar komunike pers pertemuan menteri luar negeri ini memberikan suatu penilaian positif mengenai Summit Ekonomi negara-negara industri Barat yang baru saja berakhir di Ottawa.

IV

Summit Cancun - kata "konperensi" sengaja dihindari - adalah unik. Ini berlaku untuk kalangan pesertanya maupun (mengingat kedudukan orang-orang yang menghadirinya) materi yang dibahas. Walaupun pekerjaan persiapan tidak berhasil membuat Summit ini se-informal seperti Summit Jamaika, terdapat pula suasana kasual yang menyolok, spontanitas dan keramahan yang sering jelas di antara kepala-kepala negara atau pemerintah peserta.

Sesuai dengan rencana, Summit meliputi empat sidang setengah hari dan dibagi menjadi tiga: (1) pernyataan-pernyataan pembuka yang masing-masing tidak melebihi 10 menit (sidang pertama); (2) diskusi mengenai soal-soal spesifik dan usaha untuk menetapkan pokok-pokok orientasi politik bagi soal-soal itu (dua sidang); dan (3) diskusi mengenai soal Perundingan Global (sidang penutup).

Kedua ketua (PM Pierre Trudeau yang menggantikan Kanselir Austria, Bruno Kreisky dan Presiden Meksiko, Lopez Portillo) menyampaikan ikhtisar pembicaraan-pembicaraan mereka yang meliputi 12 halaman. Hanya sebagian

singkat ikhtisar, yang menyangkut Perundingan Global, secara spesifik ditentukan oleh kepala-kepala negara atau pemerintah.

BAGIAN PERTAMA

Pernyataan-pernyataan ke-22 peserta mengungkapkan posisi-posisi nasional. Tidak mengherankan bahwa Aljazair memberikan prioritas kepada perubahan Tata Ekonomi Internasional yang berlaku dan menyerukan pembentukan suatu tata baru. Menteri Luar Negeri Pantai Gading (menggantikan Presiden negaranya yang sakit) memusatkan perhatian pada masalah harga-harga bahan mentah dan pendapatan ekspor. Presiden Tanzania Nyerere pada satu saat menandakan perlunya menyadari bahwa defisit pembayaran negara-negara yang paling miskin sekarang ini tidak bersifat sementara tetapi struktural dan merupakan akibat Tata Ekonomi Internasional sekarang ini. Presiden Reagan menandakan perlunya prakarsa swasta dan prestasi impresif Amerika Serikat di bidang bantuan pembangunan. Ia mengatakan bersedia ikut mengadakan suatu Dialog Utara-Selatan yang lebih formal sesuai dengan janji yang diberikan pada Summit Ottawa, dan ikut menyiapkan proses Perundingan Global yang bisa diterima bersama. Dalam suatu daftar 4 pasal, ia memaparkan tonggak-tonggak yang disebutnya "pengertian-pengertian" esensial. Ia mengatakan bahwa Amerika Serikat bermaksud bekerja menuju persiapan Perundingan Global yang dapat diterima mula-mula di luar PBB dan di lingkungan wakil-wakil ke-22 negara kepala negara atau pemerintah yang menghadiri Summit Cancun. Menteri Luar Negeri Genscher menyerukan strategi-strategi pangan dan energi nasional negara-negara berkembang dan pembukaan pasaran lebih lanjut - khususnya untuk barang-barang Dunia Ketiga. Bersama dengan lain-lain kepala delegasi ia minta agar Perundingan Global segera dimulai.

BAGIAN KEDUA

Pengamanan suplai pangan dan pembangunan pertanian merupakan topik-topik spesifik yang paling penting. Topik-topik ini juga menghasilkan orientasi politik yang paling jelas. Sehubungan dengan itu dicapai sepakat kata bahwa terus berlangsungnya kelaparan di dunia sama sekali tidak dapat dipadukan dengan tingkat perkembangan yang dicapai ekonomi dunia dan terutama dengan kemungkinan-kemungkinan di bidang produksi pangan. Negara-negara berkembang harus melakukan usaha-usaha jangka panjang yang terus-menerus untuk mencapai swa-daya di bidang suplai pangan. Juga disepakati bahwa negara-negara Dunia Ketiga, dengan bantuan negara-negara industri, harus memberikan prioritas kepada penyusunan strategi-strategi

pangan dan bahwa bantuan pangan hanya harus merupakan tindakan darurat sementara. Organisasi-organisasi PBB yang relevan seperti FAO dan WFC harus menghindari tumpang tindih dalam pekerjaannya. Lagi pula para peserta membicarakan masalah-masalah sehubungan dengan perundingan mengenai World Wheat Agreement dan soal apakah "satuan-satuan tugas" yang akan dikirim ke negara-negara berkembang dalam kenyataan bisa meningkatkan produksi pangan dan dengan demikian mengurangi penderitaan. Gagasan Amerika Serikat ini disambut dengan baik.

Mengenai bahan-bahan mentah, negara-negara berkembang (dan Presiden Mitterand) menyesalkan lambannya implementasi Program Komoditi Terpadu UNCTAD. Juga diajukan permintaan-permintaan agar Dana Bersama (Common Fund) segera dilaksanakan dan Stabilisasi Pendapatan Ekspor Bahan Mentah diperhatikan seperlunya.

Di bidang perdagangan, pertemuan mengakui bahwa sistem umum preferensi untuk negara-negara berkembang harus diperbaiki dan bahwa pemerintah-pemerintah harus lebih melawan tindakan-tindakan proteksionis. Dikemukakan bahwa Konferensi Menteri GATT yang dijadwalkan tahun 1982 bisa menyumbang tujuan itu.

Energi merupakan suatu soal yang sangat penting dan oleh sebab itu diberi peranan kunci untuk 1980-an, bersama dengan tindakan-tindakan untuk mengamankan suplai pangan. Untuk menjamin transisi teratur dari era hidrokarbon ke era diversifikasi sumber energi, Meksiko mengulangi usulnya mengenai suatu rencana energi dunia. Keharusan mengembangkan sumber-sumber energi yang bisa diperbaharui ditekankan dan unanimitas dicapai mengenai perlunya lebih banyak investasi di sektor energi. Di lain pihak, front lama antara negara-negara berkembang dan industri menjadi jelas lagi dalam soal-soal moneter dan keuangan.

BAGIAN KETIGA

Suatu penyelesaian untuk masalah Perundingan Global harus ditemukan pada tahap terakhir pertemuan. Amerika Serikat memaparkan tonggak-tonggak tertentu dalam pernyataan pembukaannya. Misalnya ia minta sebagai prasyarat dimulainya pembicaraan mengenai Perundingan Global beberapa hal. Pertama, pembicaraan harus mempunyai suatu orientasi praktis dan mengidentifikasi potensi-potensi atau hambatan-hambatan spesifik pembangunan. Amerika Serikat mengumumkan akan mengusulkan suatu agenda untuk Perundingan Global yang akan meliputi liberalisasi perdagangan, pengembangan energi dan sumber daya pangan dan perbaikan iklim investasi.

Kedua, pembicaraan harus menghormati kompetensi badan-badan khusus. Keputusan-keputusan badan-badan ini harus final. Tidak boleh dibentuk lembaga-lembaga baru. Ketiga, orientasi umum perundingan-perundingan harus lebih diarahkan pada keuntungan bersama; dengan kata lain, pada keuntungan negara-negara berkembang maupun industri. Keempat, pembicaraan harus berlangsung dalam semangat kerja sama, seperti pada Summit Cancun.

Sekalipun soal-soal itu (sementara di antaranya terbuka untuk bermacam-macam tafsir), yang oleh sementara negara berkembang dinilai sebagai mengembirakan, harus diselesaikan di PBB kelak, Summit Cancun harus memutuskan apakah semua pihak, termasuk Amerika Serikat, bersedia untuk kembali ke PBB dan ambil bagian dalam usaha-usaha untuk melancarkan Perundingan Global. Banyak peserta dihadapkan dengan soal apakah Presiden Reagan datang di Cancun dengan maksud untuk mengambil keputusan mengenai perundingan-perundingan yang akan diadakan di luar PBB. Ini akan ditolak oleh negara-negara berkembang karena menurut mereka akan mengancam asas universalitas. Oleh sebab itu pantas dipuji bahwa Presiden Reagan dan Menteri Luar Negeri Haig (dalam sidang penutup di mana mereka harus bertindak tanpa penasihat akibat pembatasan-pembatasan pertemuan yang harus diterima setiap delegasi) memutuskan menghormati minat lain-lain pihak atas perundingan-perundingan dalam kerangka universal PBB.

Menyusul partisipasi Jerman Barat yang sangat aktif, dikembangkan formula berikut; "Kepala-kepala negara dan pemerintah mengukuhkan bahwa diinginkan mendukung di PBB, dengan rasa mendesak, suatu konsensus untuk melancarkan Perundingan Global atas suatu dasar yang akan disetujui bersama dan dalam keadaan yang memberikan prospek kemajuan yang berarti. Sementara negara menuntut agar kompetensi badan-badan khusus tidak terkena." Sayangnya, kalimat terakhir itu menunjukkan bahwa tidaklah mungkin mencapai suatu persetujuan substansial mengenai perlakuan lembaga-lembaga moneter dan keuangan. Orang harus takut bahwa masalah-masalah ini akan mempunyai pengaruh negatif atas usaha-usaha mendatang di New York untuk melancarkan Perundingan Global.

V

Jawaban atas pertanyaan apakah Cancun merupakan suatu sukses atau tidak bergantung pada harapan-harapan yang ditaruh atas Summit itu. Jerman Barat pergi ke Cancun dalam harapan bahwa akan mungkin mengadakan tukar pikiran secara jujur mengenai soal-soal fundamental ekonomi dunia dan

pembangunan. Bonn berhasil menyampaikan gagasan-gagasannya. Di Cancun dicapai sepakat kata bahwa strategi pangan dan energi harus diberi prioritas di negara-negara berkembang dan bahwa segala bentuk proteksionisme harus dihapus.

Ini harus merupakan orientasi bersama politik Utara-Selatan di hari depan. Karena laju kenaikan bantuan pembangunan menurun dan makin besar kesulitan ekonomi negara masing-masing makin sulit melaksanakan perubahan-perubahan dalam sistem ekonomi internasional, menjadi lebih mendesak untuk menetapkan prioritas-prioritas dan memusatkan usaha untuk memajukan sektor-sektor yang menentukan pembangunan. Kalau semua yang bersangkutan, negara-negara berkembang maupun industri, bekerja sama, pasti akan dicapai hasil-hasil positif. Tetapi ketidaksabaran akan merugikan di sini.

Pembicaraan-pembicaraan antara kepala-kepala negara atau pemerintah lebih bersifat pragmatis daripada ideologis. Bahkan dalam hal-hal di mana tidak dapat dicapai sepakat kata tiada suasana konfrontasi. Oleh sebab itu orang bisa bicara tentang "semangat Cancun". Berkat pernyataan-pernyataan Arab Saudi yang sangat positif, filial Bank Dunia untuk energi lebih mendekati realisasinya.

Cancun memberikan lampu hijau untuk bekerja ke arah Perundingan Global. Dari sudut pandangannya sendiri Amerika Serikat mengambil langkah yang penting. Formula mengenai Perundingan Global yang dicapai di Cancun sama sekali bukan suatu kompromi verbal belaka. Ini harus dihargai. Sekarang bergantung pada semua negara berkembang dan industri untuk mengembangkan bentuk-bentuk dan topik-topik yang bisa diterima untuk Perundingan Global semacam itu. Resolusi PBB 34/138 mengenai perundingan-perundingan ini merupakan suatu dasar yang berguna dan cukup luwes. Kalau Amerika Serikat ikut dalam semangat kerja sama yang konstruktif, keempat "pengertian" yang diuraikannya bisa dimasukkan dalam persiapan untuk Perundingan Global. Tetapi akan diperlukan pekerjaan persiapan yang sabar di New York sebelum prosedur dan agenda untuk Perundingan Global selesai disusun.

Pertemuan Cancun adalah unik. Akan tetapi ia akan tetap demikian? Waktu akan memberitahukannya. Akan tetapi pasti tepat bahwa penanganan soal Utara-Selatan di Cancun meningkatkannya dan memberinya suatu status yang menjadi haknya. Seperti dikatakan oleh Menteri Luar Negeri Genseher, sekarang tidak ada orang yang bisa menyangkal bahwa soal Utara-Selatan kini adalah salah satu hal yang paling penting, bersama dengan perlucutan senjata dan kerja sama internasional.

TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU: MENUJU DIALOG SELATAN-SELATAN DAN ORGANISASI KEKUATAN TANDINGAN YANG EFEKTIF*

J. PANGLAYKIM

I. PENGANTAR

Perjalanan panjang Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB) dari Algiers ke Cancun belum memberikan suatu hasil yang penting kepada para pemimpin Dunia Ketiga. Melihat dari sudut masukan dan hasil, masukan waktu, energi, usaha, bahan tulisan (ribuan publikasi dan naskah), analisa-analisa, berbagai tingkat tukar pendapat dan konperensi dan sebagainya, adalah luar biasa, untuk tidak berbicara mengenai biayanya yang pasti juga sangat besar. Di lain pihak, hasilnya sangat minim, kalau tidak ada sama sekali, apabila diukur dari sasaran semula yang ditetapkan oleh TEIB. Ini tampak seperti suatu perjalanan "tanpa akhir".

Hal itu memberikan kesempatan kepada beberapa pemimpin Dunia Ketiga untuk mengajukan banyak pertanyaan yang tajam. Sebagai contoh, salah satu pertanyaan serupa itu adalah apakah kita telah mengambil "jalan dan arah yang benar" dalam melaksanakan TEIB melalui perundingan-perundingan. Pada analisa terakhir pelaksanaan TEIB pada dasarnya merupakan suatu penyusunan kembali kekuatan ekonomi dan politik internasional. Akan tetapi orang tidak dapat mengharapkan bahwa negara-negara industri, yang menguasai kekuatan ekonomi ini melepaskan atau membagi kekuatan mereka melalui perundingan-perundingan. Dinyatakan dengan jelas oleh Mahbub Ul Haq¹ bahwa "... kekuatan yang ada tidak pernah berubah sepanjang sejarah kecuali melalui organisasi suatu kekuatan tandingan."

*Terjemahan makalah yang disiapkan untuk Seminar India-Indonesia Ketiga, New Delhi, 25-28 Januari 1982. Penerjemah adalah Nancy K. SUHUT, staf CSIS.

¹"Beyond the Slogan of South-South Cooperation, " *World Development*, Vol. 8, 1980.

Kita telah melihat bagaimana Jepang sudah membangun kekuatan tandingannya melalui organisasi, kombinasi dan mobilisasi ketujuh samurai, yaitu: (a) modal; (b) manajemen; (c) teknologi, tiga faktor produksi; (d) pengaturan kelembagaan, yaitu konglomerat-konglomerat besar yang didasarkan pada diversifikasi tegak lurus dan mendatar, ditambah: (e) jaringan internasional cabang, kantor dan unit intelijen; (f) dukungan pemerintah dan birokrasi melalui bimbingan administratif dan fasilitas lainnya, dan (g) perasaan tugas nasional. Melalui penciptaan sistem nasional semacam itu orang Jepang mampu menciptakan kekuatan tandingan yang paling efektif dan efisien, sehingga Jepang dalam dua dasawarsa sudah menjadi peserta nyata dan ikut serta atau menjadi aktor yang dominan dalam struktur kekuatan ekonomi global.

II. MODEL SEJARAH DAN EKONOMI SEBELUM TEIB

Beberapa pengarang mengatakan bahwa paling sedikit terdapat tiga "tata" sejarah sebelum konsep TEIB lahir. Menurut Wendell W. Woodbury,¹ ketiga tata sejarah yang mendahului TEIB adalah sebagai berikut:

1. *Klasik (1776-1939)*: Diawali ketika Adam Smith menerbitkan bukunya *Wealth of Nations* yang terkenal. Awal ekonomi klasik "laissez faire" digerakkan oleh tangan Adam Smith yang tidak kelihatan. Kemungkinan paling besar, satu-satunya perekonomian yang dapat digolongkan sebagai perekonomian "laissez faire" adalah perekonomian Hongkong. Untuk pertama kalinya ia dilihat pada akhir periode feodalisme dan merkantilisme. Tata ini tampaknya kehilangan kedudukannya yang dominan dalam Perang Dunia II dan depresi besar dasawarsa 1930-an. Diketahui bahwa dalam banyak perekonomian tangan Adam Smith yang tidak kelihatan itu lebih atau kurang digantikan oleh "tangan hirarki manajerial yang kelihatan" (Lihat Alfred D. Chandler's ...).
2. *Neo-Klasik (1945-1971)*: Tata Klasik tampaknya berakhir dengan pecahnya Perang Dunia II. Menurut pengarang, ia pada pokoknya dapat diterapkan pada doktrin dan pengalaman model Klasik seperti diubah oleh Keynes dan dilembagakan dalam sistem Bretton Woods dan GATT. Tata Neo-Klasik kelihatannya berakhir dengan penghapusan nilai tukar yang tetap dan pembongkaran sistem Bretton Woods maupun dengan berakhirnya keunggulan dollar dan aktiva cadangan menurut persetujuan Smithson (Smithsonian Agreement). Hal ini juga berarti berakhirnya masa perda-

¹"The North-South Dialogue and the New International Economic Order," *Williamsburg VIII, October 25-28, 1978*.

gangan bebas, nilai tukar tetap dan pemusatan kekuatan ekonomi, militer maupun politik Amerika Serikat.

3. *Masa sesudah Bretton Woods (sesudah 1971)*: Negara-negara industri maupun Kelompok 77 mencari suatu tata ekonomi dunia baru dan dalam kata-kata Woodbury "sedang meraba-raba mencari suatu tata baru yang dibatasi secara samar-samar." Negara-negara industri, terhimpun dalam OECD, mencoba "membangunnya kembali seperti tata Neo-Klasik," tetapi dalam proses itu harus menyesuaikan diri dengan berubahnya lingkungan ekonomi dan politik, yaitu: (a) kebijaksanaan harga minyak OPEC dan dampaknya terhadap pembayaran internasional maupun struktur industri; (b) perkembangan kekuatan ekonomi bersama dengan kemunduran Amerika Serikat, satu-satunya kekuatan ekonomi, dan melemahnya dollar Amerika Serikat; dan (c) seruan Kelompok 77 untuk Tata Ekonomi Internasional Baru.

III. PERJALANAN YANG MENGECEWAKAN ANTARA ALGIERS DAN CANCUN¹

Kami bermaksud memberikan sebuah ringkasan dan uraian singkat tentang perjalanan yang panjang dan mengecewakan dari Algiers menuju Cancun. Perjalanan itu berisi sejumlah perundingan yang mengecewakan dan tampaknya menemui jalan buntu. Hal ini menimbulkan suasana pesimisme tentang kemungkinan mencapai hasil melalui mekanisme perundingan. tampaknya keadaan ini disebabkan oleh lemahnya kekuatan ekonomi dan terbatasnya kekuatan politik negara-negara berkembang.²

1. TEIB dalam Retrospeksi

a. *Algiers 1973 - Deklarasi TEIB*

Konsep Dunia Ketiga merupakan hasil Konferensi Non-Blok di Bandung (1955). TEIB disetujui oleh para organisator pertemuan puncak negara-negara Non-Blok di Algiers pada tahun 1973. Dalam retrospeksi perdagangan internasional telah mengalami perluasan yang hebat selama seperempat abad. Perluasan ini dimungkinkan oleh 3 sendi berikut: (1) perdagangan relatif bebas; (2) sistem nilai tukar yang stabil dan tetap, dengan tingkat inflasi yang

¹*Far Eastern Economic Review*, November 6, 1981.

²R.J. Wickers, "The New International Economic Order: Progress and Prospects," *Australian Outlook*, April 1980.

dapat diabaikan; dan (3) pemusatan kekuatan ekonomi, militer dan politik Amerika Serikat (payung Amerika Serikat). Temanya adalah "... ketimpangan struktural ekonomi dunia" merupakan akibat masa penjajahan yang memeras, yang membuat negara-negara berkembang lemah dan miskin. Mereka tetap merupakan pensuplai kebutuhan negara-negara maju.

b. Konsep TEIB

Konsep TEIB, menurut Woodbury merupakan "pertemuan tiga aliran pemikiran terpisah tentang pembangunan." Dari sudut pandangan politik ia merupakan hasil dari Gerakan Non-Blok. Dari sudut pandangan ekonomi "ia muncul dari perkembangan dalam sistem PBB yang menghasilkan pembentukan Konferensi PBB mengenai Perdagangan dan Pembangunan (UNCTAD) yang bukan suatu konferensi melainkan suatu birokrasi." Kelompok 77 merupakan komite negara-negara berkembang dalam UNCTAD.

c. OPEC

Keberhasilan OPEC selama tahun 1973-1974 telah memberikan dorongan yang besar dan momentum kepada Dunia Ketiga. Kalau keberhasilan ini dicapai dengan minyak, mestinya juga mungkin untuk menghimpun para produsen karet, kakau, gula dan lain sebagainya dalam kartel-kartel. Hal ini akan meningkatkan kekuatan tawar-menawar negara-negara penghasil ini dengan negara-negara industri.

d. UNCTAD

Sementara itu UNCTAD (yang dapat dilihat sebagai dikelola oleh sekelompok birokrat dan teknokrat internasional) dan Kelompok 77 mempersiapkan program-program mereka untuk bantuan, perdagangan, likuiditas, alih teknologi dan penanaman modal asing yang akan diperbaharui melalui perundingan-perundingan dalam Majelis Umum PBB di mana Dunia Ketiga telah mengembangkan suatu mayoritas bila diadakan pemungutan suara.

e. Dianggap Lebih Serius:

Dengan kekuatan OPEC di belakang seruan Dunia Ketiga akan pembaharuan, Dialog Utara-Selatan dianggap lebih serius, khususnya oleh

Amerika Serikat. Setelah negara-negara pengimpor minyak mencoba memasang baji tetapi gagal memecah-belah Kelompok 77 pada bulan Pebruari 1974, mereka tampaknya menjadi sadar untuk sementara bahwa Kelompok 77 bersatu melawan Utara. Setelah gagal untuk memecah belah Kelompok 77, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat waktu itu, Dr. Henry Kissinger, mengubah sikap kerasnya menjadi sikap yang lebih luwes sebagai "penarikan diri" sementara.

f. Konperensi Paris¹

Sikap luwes dan ingin rujuk ini pada bulan Desember 1975 menghasilkan dialog formal Utara-Selatan yang diselenggarakan di Paris. Dialog ini menghabiskan waktu 18 bulan tetapi pada akhir konperensi tidak dicapai persetujuan antara pihak-pihak yang berunding. Sementara itu negara-negara industri menghadapi masalah-masalah stagflasi, sistem moneter Bretton Woods buyar, sistem nilai tukar yang mengambang menghasilkan ketidakpastian, sedangkan kekuatan ekonomi, politik dan militer terus meluas.

2. Permintaan Dunia Ketiga - Perundingan-perundingan

Kami akan membahas secara singkat beberapa permintaan penting Dunia Ketiga sebagai berikut:

a. Perdagangan

Dunia Ketiga menuntut perbaikan "terms of trade" untuk ekspor bahan mentahnya dibandingkan dengan hasil manufaktur yang dibeli dari negara-negara industri. Dengan demikian mereka ini menuntut peningkatan volume ekspor secara menyeluruh ke negara-negara maju bagi bahan mentah dan hasil industri lain. Mekanisme untuk penciptaan kedudukan yang lebih baik dalam hal perdagangan adalah Persetujuan-persetujuan Komoditi Internasional (International Commodity Agreements). Sasaran persetujuan ini adalah stabilisasi harga komoditi melalui rencana cadangan penyangga (buffer stock scheme). Meskipun disetujui pada UNCTAD IV (Nairobi 1976) untuk membentuk suatu Program Komoditi Terpadu, hanya lima persetujuan diadakan, yaitu untuk gula, timah, kopi, kakau dan karet. Dunia Ketiga juga merasa bahwa diperlukan perhimpunan-perhimpunan produsen, indeksasi dan tindakan-tindakan preferensi (tarif dan nontarif).

¹Conference on International Economic Cooperation (CIEC).

Meskipun negara produsen dan negara konsumen berkepentingan dengan harga-harga yang stabil, dalam praktek realisasinya kurang memuaskan karena menghadapi cukup banyak rintangan dan kesulitan. Jika harga-harga naik, para produsen tidak banyak berminat untuk mengadakan perundingan-perundingan. Di lain pihak, jika harga-harga turun negara konsumen tetap pasif.

Dewasa ini negara-negara industri baru berkepentingan seperti Utara untuk mendapatkan bahan mentah yang murah, karena mereka sudah berhasil mengembangkan suatu bagian yang besar dalam ekspor hasil industri ke negara-negara industri seperti Korea Selatan dan Taiwan.

b. Dana Bersama

UNCTAD mengusulkan pembentukan suatu Dana Bersama untuk membiayai rencana cadangan penyangga. Perkiraan kebutuhan biaya untuk kesepuluh komoditi utama yang diusulkan adalah US\$ 3 milyar, dengan jumlah yang sama untuk setiap komoditi. Selama hari-hari terakhir pertemuan di Paris, Utara menyetujui dengan enggan prinsip-prinsip umum mengenai Dana itu. Utara (Amerika Serikat, Inggris dan Jerman Barat) dalam kenyataan lebih suka dengan Rencana Pembiayaan Kompensasi (Compensatory Finance Scheme). Menurut rencana ini yang ditangani oleh IMF, lembaga yang didominasi oleh Utara, negara-negara yang menurun pendapatan ekspornya akan diijinkan untuk minta kredit jangka pendek. Melalui perundingan-perundingan yang membosankan dan mengecewakan akhirnya Utara menyetujui dalam bulan Maret 1979 untuk membentuk Dana Bersama dengan modal permulaan yang disetor sebesar US\$ 400 juta dan bukan US\$ 3 milyar (kontribusi pemerintah langsung). Hal ini harus diratifikasi oleh 90 negara. Tujuh puluh negara telah memberikan persetujuan resmi mereka, sehingga masih 20 negara yang harus melakukannya. Kelompok 77 tampaknya mempunyai 50% dari jumlah suara, tetapi untuk keputusan penting akan dibutuhkan 75%. Hal ini akan memberikan semacam hak veto kepada negara-negara industri. Sementara beberapa kemajuan sudah dicapai sehubungan dengan perundingan-perundingan Dana Bersama, untuk komoditi masing-masing kemajuannya rupanya sangat lamban, karena masih banyak rintangan di muka. Perundingan-perundingan yang gagal mengenai timah merupakan satu rintangan dan Persetujuan Multifibre yang agak mengecewakan rintangan lain.

Catatan lain atas aspek perdagangan adalah bahwa telah dicapai persetujuan mengenai sistem tarif umum yang memberikan preferensi kepada negara-negara berkembang. Akan tetapi hal ini dilihat sebagai sesuatu yang bersifat sementara.

c. Bantuan-Hutang

Konperensi Paris tidak menghasilkan suatu persetujuan mengenai hutang. Tidak dicapai persetujuan mengenai perundingan hutang, pembatalan hutang, penangguhan, penjadwalan kembali hutang-hutang dan subsidi bunga. Kebanyakan negara maju yang utama tidak ingin menerima kebijaksanaan umum penjadwalan kembali hutang-hutang. Mereka hanya ingin memeriksa kasus-kasus yang sangat sulit dan terutama dengan syarat-syarat dan kondisi mereka. Akan tetapi harus dicatat di sini bahwa sebelas negara donor sudah menghapuskan hutang negara-negara yang paling miskin yang bernilai sekitar US\$ 6 milyar.

Duapuluh tahun yang lalu 60% dari arus modal ke negara-negara berkembang terdiri dari bantuan konsesional atas dasar pemerintah ke pemerintah atau multilateral. Sekarang lebih dari duapertiga datang dari sumber-sumber komersial. Hal ini berarti bahwa biaya uang jauh lebih tinggi.

Seperti dapat diduga, negara-negara berkembang nonminyak akan mempunyai jumlah hutang yang meningkat sebagai akibat kenaikan harga minyak dan pangan, tetapi mereka tidak dapat mengharapkan peningkatan jumlah bantuan. Kemungkinan besar kecuali Jepang, kebanyakan negara maju, terutama Akerika serikat, sudah mengurangi jumlah bantuan mereka sebanyak 25%. ODA (Bantuan Pembangunan Resmi), yang diharapkan sekitar 0,7 persen GNP (salah satu pokok perjuangan TEIB), akan di atas kemampuan banyak negara maju. Negara-negara industri baru tampak mencari dana dari semakin tersedianya petro dollar yang diputar kembali melalui sistem perbankan internasional. Banyak negara berkembang, terutama negara-negara industri baru, banyak meminjam dari pasar-pasar modal dan uang internasional dengan syarat-syarat komersial, seperti Korea Selatan, Malaysia, Taiwan, Brasil dan Meksiko.

OPEC sudah memulai suatu "program bantuan" yang mencapai 3 persen dari GNP-nya.

d. Penyusunan Kembali Pola Pemungutan Suara Lembaga-lembaga Internasional Seperti IMF dan Bank Dunia yang Didominasi oleh Negara-negara Industri

Kelompok 77 menuntut partisipasi dan kekuasaan yang lebih besar baik dalam manajemen maupun proses pengambilan keputusan lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia yang dewasa ini didominasi oleh negara-negara industri. Mulai bulan Mei 1976 kekuatan suara baru negara-negara industri dalam IMF masih sebagai berikut:

Amerika Serikat	21,53%
Inggeris	7,49%
Jerman Barat	5,52%
Perancis	4,92%
Jepang	5,25%
Jumlah	43,71%

Sumber: Survei IMF, 3 April 1979, hal. 106, diambil dari R.J. Wickers, *op. cit.*

Pola pemungutan suara di Bank Dunia dalam bulan Mei 1976 adalah sebagai berikut:

Amerika Serikat, Inggeris, Jerman Barat, Perancis dan Jepang	42,56%
Negara maju lain	18,79%
Negara berkembang nonminyak	29,43%
Negara berkembang pengekspor minyak	9,22%
Jumlah	100,00%

Sumber: Bank Dunia, *Annual Report 1976*, Washington D.C., 1976, hal. 5-6, diambil dari W.J. Wickers, *op. cit.*

Meskipun Arab Saudi berhak untuk menunjuk seorang direktur, kekuatan suara negara-negara industri tetap dominan, sedangkan Kelompok 77 tampaknya tetap sangat jauh dari pola hak suara yang lebih adil. Hal ini tidak akan dihasilkan melalui mekanisme perundingan saja.

e. Akses ke Pasar

Permintaan akan perbaikan akses ke pasar di negara-negara maju melalui penghapusan rintangan tarif dan nontarif serta praktek-praktek yang membatasi secara progresif disingkirkan tampaknya sudah dicatat oleh negara-negara maju. Dalam kenyataannya negara-negara maju, yang sedang menghadapi masalah-masalah dalam negeri yang mendesak dan kemunduran kapasitas produktif, tampak lebih cenderung untuk membuat sejumlah pembatasan dan rintangan yang pada dasarnya merupakan semacam proteksi. Prinsip perdagangan bebas sudah diganti oleh Perdagangan Bebas yang Diorganisasi atau Persetujuan Pemasaran yang Diorganisasi. Kecenderungan negara-negara industri seperti MEE dan Amerika Serikat adalah meletakkan rintangan dan pembatasan terhadap impor hasil-hasil industri dari negara-negara industri baru seperti Korea Selatan. Di lain pihak, Amerika Serikat dan

MEE menekan orang-orang Jepang agar membuka pasar mereka untuk hasil industri mereka dengan membongkar rintangan nontarif. Meskipun selalu disangkal bahwa terdapat rintangan nontarif semacam itu, kenyataannya banyak eksportir dari negara maju lainnya rupanya dapat menembus pasar Jepang dengan bantuan perusahaan-perusahaan Jepang. Demikianpun halnya dengan hasil dari negara-negara berkembang dan negara industri baru. Singapura yang sudah mengembangkan sektor industrinya pada umumnya hanya dapat menembus pasar Jepang jika ekspornya ditangani oleh perusahaan perdagangan Jepang yang besar. Hal ini juga berlaku untuk negara-negara berkembang lainnya yang ingin mempunyai akses ke pasar Jepang.

Pertempuran yang "berlangsung" antara perunding-perunding Jepang dan Amerika Serikat mengenai akses ke pasar Jepang sudah hampir mencapai "titik didih" dengan adanya surplus dalam neraca perdagangan sekitar US\$ 20 milyar yang menguntungkan Jepang. Dengan perkataan lain, antara kedua negara ini sudah berkembang semacam hubungan asimetris selama 15 tahun terakhir.

IV. PANDANGAN KELOMPOK 77 DAN NEGARA-NEGARA INDUSTRI (OECD)

Pandangan Kelompok 77 (sekarang beranggotakan lebih dari 120 negara berkembang) menunjuk pada kenyataan bahwa penyusunan kembali ekonomi dunia merupakan suatu prasyarat untuk menanggulangi secara efektif ketimpangan-ketimpangan yang berakar di dalamnya. Hal ini hanya dapat dilaksanakan melalui campur tangan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Peranan pemerintah yang menonjol di negara-negara berkembang dipandang sebagai suatu bagian inheren manajemen ekonomi nasional.

Negara-negara industri, tergabung dalam OECD, belum mencapai semacam konsensus sehubungan dengan konsep TEIB, meskipun "... sebagai keseluruhan setuju bahwa susunan sekarang ini harus diperbaharui untuk menjamin keadilan yang lebih besar dan perkembangan serta pertumbuhan yang lebih cepat." Mereka melihat ketimpangannya dan rupanya juga setuju mengenai perlunya suatu pembaharuan tetapi bentuk yang harus dipergunakan sebagai suatu mekanisme lebih atau kurang harus dirumuskan dengan syarat-syarat mereka. Salah satu di antaranya ialah bahwa dasar manajemen ekonomi harus dibiarkan pada kekuatan pasar dan mekanisme harga. Tangan yang tidak kelihatan dari kekuatan pasar dan mekanisme harga itu dianggap sebagai cara yang paling efisien untuk alokasi sumber-sumber daya.

Menurut Woodbury, para ahli ekonomi Barat seperti Walter Rostov, pengarang *Stages of Growth: A Capitalist's Dialectic*, adalah "sangat kritis dan pesimistis" mengenai prospek perkembangan negara-negara kurang berkembang. Seorang professor lain yang terkenal, Moynihan, berpendapat bahwa TEIB merupakan "buah pikiran kaum Fabian" yang terutama dididik di London School of Economics. Pembela utama Dunia Ketiga adalah Raul Prebisch. Modelnya dikenal sebagai tesis Prebisch-Singer. Tesisnya adalah "... bahwa kemunduran seabad dalam 'terms of trade' negara-negara berkembang menghukum mereka dengan status permanen pemotong kayu dan penarik air, dan prospek yang menyedihkan ini hanya dapat dibalik dengan perlakuan preferensial yang sengaja, sistematis dan permanen bagi negara-negara berkembang dalam perdagangan dan keuangan."

Permintaan Dunia Ketiga

Kelompok 77 dan OECD tampaknya menganut strategi yang sungguh berbeda dalam usaha pelaksanaan permintaan yang dimuat dalam konsep TEIB. Sementara Kelompok 77 memilih sistem PBB sebagai mekanisme utama mereka untuk mendesakkan permintaannya, negara industri "... menganut pendapat bahwa perundingan-perundingan ekonomi harus dipusatkan dalam lembaga-lembaga khusus yang kecil" seperti IFI dan GATT. Mereka harus membiarkan perundingan pada para teknokrat dan ahli dan ini harus didasarkan pada "pertimbangan teknik dan dengan sedikit mungkin debat dan retorika politik serta ideologi."

V. TIGA MASHAB PEMIKIRAN

Pandangan umum Amerika Serikat dalam Dialog Utara-Selatan sudah menghasilkan tiga mashab pemikiran umum,¹ yaitu:

1. Skenario Kiamat yang Dimodifikasi

Skenario ini tampaknya merupakan pandangan banyak ahli ekonomi internasional yang menyerukan suatu program kerja. Fokus mereka rupanya ialah "... pada perubahan struktural yang radikal dalam perdagangan dan arus uang sejak 1973." Apabila timbul ketegangan antara Utara dan Selatan,

¹David B.H. Denoon, "North-South Bargaining: Quo Vadis?" *Washington Quarterly Review of Strategic International Issues*, Vol. 4, No. 3, 1981.

mereka takut akan terjadi bencana ekonomi serupa depresi tahun 1930 dan sebagai akibatnya merkantilisme akan hidup kembali. Mereka berpendapat bahwa dalam tahun 1980 rekening koran negara-negara industri mencapai sekitar US\$ 50 milyar, sedangkan negara-negara berkembang bukan pengekspor minyak akan mengalami defisit sekitar US\$ 65 milyar. Mereka mengatakan bahwa "... sistem ekonomi yang disesuaikan dengan kenaikan harga minyak tahun 1973 dengan meningkatkan hutang luar negeri negara-negara kurang berkembang, pengalihan bantuan yang lebih besar dan resesi dunia, kiranya tidak akan begitu tahan dalam dasawarsa 1980-an." Tampaknya mereka takut bahwa ekonomi internasional akan jatuh atau mungkin terjadi perang dagang.

Mereka juga mengatakan bahwa bank-bank komersial akan menjadi sangat berhati-hati untuk meminjamkan dana kepada negara-negara kurang berkembang. Harga minyak OPEC akan tetap tinggi. Tidaklah mustahil bahwa beberapa negara berkembang bukan pengekspor minyak akan gagal membayar hutang. Dengan dukungan OPEC, Kelompok 77 bisa menuntut pembagian kembali kekayaan secara radikal dan pembagian kembali lembaga-lembaga ekonomi internasional "sebagai harga untuk ketenangan hubungan Utara-Selatan." Mashab pemikiran ini menganjurkan "... kemudahan pengembalian hutang, pengalihan sumber daya yang lebih besar dari Utara ke Selatan, dan akomodasi dengan OPEC."

2. Konsensus Liberal

Mereka tidak melihat Dialog Utara-Selatan sehubungan dengan konflik, tetapi lebih melihatnya sebagai suatu "masalah salah paham." Mereka mengerti bahwa badan-badan dunia mempunyai masalah-masalah bersama seperti polusi, suplai pangan yang kurang, habisnya sumber daya dan sebagainya. Mereka juga berpendapat bahwa pengeluaran yang sangat besar untuk senjata tidak akan membantu pembangunan negara-negara miskin. Pengeluaran itu menarik sumber-sumber daya yang berharga ke bidang-bidang yang kurang efektif seperti suatu perlombaan senjata. Orientasi mereka menuju "... keuntungan bersama yang dapat dihasilkan perdagangan dan penanaman modal yang lebih besar antara Utara-Selatan, kesempatan-kesempatan bagi kemampuan manuver diplomasi Amerika Serikat yang lebih besar terhadap hubungan ekonomi yang kurang antagonistik, dan hasrat untuk melihat keadilan dunia sebagai pokok persoalan perundingan dunia." Mereka ingin mengurangi ketegangan dunia melalui "pengertian Utara-Selatan yang menyeluruh." Mereka takut bahwa kesenjangannya akan berkembang menjadi ketidakstabilan politik internasional. Perjanjian itu dapat berarti bahwa "negara-negara kurang berkembang mengikat diri untuk

memenuhi kebutuhan dasar manusia bagi warga negara mereka, dan demokrasi industri Barat pada gilirannya akan setuju dengan suatu pembagian pengawasan lembaga-lembaga ekonomi internasional yang lebih besar.”

Mekanismenya rupanya ialah bahwa pengawasan pemerintah terhadap pembangunan bisa menjadi lebih besar di negara-negara berkembang untuk melaksanakan berbagai perubahan yang diusulkan oleh mashab pemikiran ini. Mungkin Richard N. Cooper dapat dikelompokkan sebagai salah satu anggota mashab pemikiran ini.¹

Dalam suatu usaha untuk mencegah antagonisme global yang lebih lanjut, Cooper memberikan dalam suatu artikel yang berjudul: ”Tata Ekonomi Internasional Baru untuk keuntungan-keuntungan bersama, sejumlah saran ’untuk mencapai solidaritas global’ dan tidak menjadi terlibat dalam ’perselisihan global.’” Ia menyarankan agar orang memeriksa bidang-bidang di mana tampak kemungkinan-kemungkinan keuntungan bersama, yaitu:

- a. ”... Kebijakan komersial negara-negara maju harus lebih jelas diarahkan untuk menampung pertumbuhan ekspor hasil industri dari negara-negara berkembang.”
- b. ”... Negara-negara Barat harus mengelola ekonomi mereka lebih baik daripada yang mereka lakukan di waktu yang lampau,” yang dapat membantu negara-negara berkembang ”menuju pemantapan pendapatan ekspor mereka.”
- c. ”... mobilitas tinggi perusahaan-perusahaan multinasional menciptakan masalah yang potensial untuk seluruh pemerintah, baik pemerintah tanah air mereka maupun pemerintah tuan rumah, ... Khususnya kerja sama yang lebih erat dalam kebijakan anti-trust global dan pengumuman informasi keuangan harus dilaksanakan.”
- d. ”... Manajemen beberapa milik bersama global membutuhkan usaha bersama dari banyak negara. ... berlaku untuk persediaan dunia bagi kehidupan manusia dan mutu lingkungan laut dan atmosfer.”
- e. ”... dalam jangka panjang, hubungan antara suplai makanan dunia dan penduduknya akan menentukan apakah ia dapat berkembang menjadi suatu masyarakat global yang berperikemanusiaan, pluralistis, atau apakah massa-massa rakyat yang besar harus menderita kelaparan dan penduduk negara-negara yang relatif kaya harus membiasakan diri dengan berlanjutan kehadiran kemiskinan.”

Pengarang berpendapat bahwa terdapat ”bidang-bidang di mana semua pihak akan mempunyai keuntungan bersama, sehingga terjadi suatu pergeseran fokus dalam harapan untuk memperbaiki prospek Tata Ekonomi Interna-

¹*Foreign Policy*, No. 26 (Spring), 1977.

sional Baru," meskipun ia menyadari bahwa orang tidak dapat mengesampingkan alih sumber-sumber daya berdasarkan salah satu persoalan pokok yang diajukan oleh Dunia Ketiga.

3. Permusuhan Terbuka

Mashab ini dapat digolongkan sebagai mashab para penganut garis keras. Suatu kelompok analis yang sering mengeluarkan suara dan eukup besar di Amerika Serikat mengatakan bahwa Dialog Utara-Selatan "... hanya merupakan pembuka suatu sistem kesejahteraan dunia, di mana negara-negara yang padat penduduknya merupakan mayoritas untuk mendapatkan konsesi-konsesi dari minoritas yang lebih kaya."

Mereka menekankan banyak perbedaan yang terdapat antara kebudayaan dan sasaran negara-negara kurang berkembang yang radikal dan negara-negara demokrasi industri. Perundingan-perundingan Utara-Selatan cenderung untuk memasang sebuah baji antara Utara dan negara-negara kurang berkembang yang lebih moderat. Mereka memandang kemungkinan akomodasi sebagai suatu "lerengan menuju dominasi negara-negara kurang berkembang." Mereka lebih senang dengan suatu konfrontasi ideologi seeara langsung dengan negara-negara kurang berkembang yang radikal dan dijalinnya hubungan yang lebih baik dengan kelompok "sekutu-sekutu yang dapat diandalkan" yang lebih moderat dan selektif.

Tetapi Denoon mengira bahwa kebanyakan analis ekonomi dan politik melihat pokok tawar-menawar Utara dan Selatan sebagai suatu "masalah alih sumber daya". Ia mengira bahwa adalah menyesatkan untuk menganggap bahwa tekanan akan berkurang "... dengan alih sumber daya yang lebih besar dan efisien dari Utara ke Selatan." Karena, menurut dia, hal ini pada dasarnya adalah suatu "konflik mengenai kekuatan", khususnya kapabilitas dan kemampuan "... untuk meneiptakan dan mengawasi sistem internasional pengadaan dan distribusi pendapatan."

4. Pandangan FEER mengenai TEIB/Dialog Utara-Selatan

Riehard Nalory¹ mulai dengan suatu eatatan bahwa dalam keyakinan dan asumsi dunia internasional yang berubah dengan cepat sekarang ini, yang membimbing negara-negara berkembang dalam dasawarsa 1970-an, tam-

¹"The Long, Hard Road from Algiers to Cancun," *FEER*, November 6, 1981.

paknya menjadi kurang relevan akibat masalah-masalah mendesak yang dihadapi ekonomi dunia sekarang ini. Dalam pendapatnya sehubungan dengan krisis global sekarang ini masalah-masalah yang lebih mendesak meminta prioritas yang lebih tinggi. Ia menyebutkan antara lain masalah-masalah berikut:

- a. Inflasi yang tinggi dan ketidakpastian yang antara lain adalah akibat macetnya mekanisme nilai tukar dan menurunnya permintaan negara-negara industri yang semuanya akan terungkap dalam perdagangan dunia yang menurun dan secara demikian memukul banyak negara berkembang yang bergantung pada ekspor komoditi nonminyak;
- b. Defisit neraca pembayaran yang berkembang di antara negara-negara bukan penghasil minyak akibat rekening minyak yang tinggi dan tingkat bunga pinjaman yang tinggi pula. Hutang mereka meningkat cukup banyak;
- c. Negara-negara industri menghadapi kemunduran dan kemacetan dalam perlengkapan produksi mereka. Sebagai akibatnya pengangguran meningkat (mungkin dengan kekecualian Jepang yang mempunyai sistem kesempatan kerja seumur hidup). Kemunduran dan kemacetan dalam perlengkapan produksi mereka juga akan mempunyai dampak atas permintaan bahan mentah dari negara-negara berkembang;
- d. Banyak industri dapat dikelompokkan sebagai tertekan secara struktural. Hal ini membangkitkan kelompok-kelompok penekan yang menuntut perlindungan dari pemerintah. Kebijakan-kebijaksanaan sekarang diambil oleh negara-negara industri yang pada hakikatnya proteksionis;
- e. Hubungan yang tidak simetris antara negara-negara maju, khususnya antara Jepang, Amerika Serikat dan Eropa Barat. Hubungan ini menjadi tegang dan bermusuhan, dan terdapat kelompok-kelompok yang meramalkan kemungkinan perang dagang apabila hubungan yang tidak seimbang ini tidak dapat diatasi.

Iklim bisnis, ekonomi dan politik tersebut di atas rupanya tidak sangat kondusif untuk menekan negara industri agar mengadakan "perundingan global mengenai masalah-masalah global." Mereka lebih tertarik, dan perhatian mereka lebih dipusatkan, pada masalah-masalah nasional. Selain itu terdapat dua rintangan besar untuk mendesak tukar pendapat mengenai masalah-masalah global, yaitu:

- a. Pendapat Reagan mengenai peranan sektor pemerintah dalam ekonomi berkembang yang dianggapnya sebagai salah satu hambatan utama pengumpulan modal. Ia percaya bahwa sektor swasta yang harus memegang peranan utama dalam pembangunan ekonomi nasional atau negara. Ia memikirkan suatu rumus ekonomi klasik yang sederhana untuk memecahkan masalah dunia yang rumit dan kompleks;

- b. Rintangan yang lebih mendasar adalah Resolusi PBB No. 34/138 yang disetujui dalam bulan Desember 1979. Resolusi ini menyerukan "suatu putaran perundingan global guna menetapkan alih sumber daya secara besar-besaran."

Pandangan di negara-negara industri ialah bahwa "... diragukan bahwa suatu pembagian kembali kekayaan dan kekuatan ekonomi dunia yang dirundingkan serupa itu pernah mungkin." Kemungkinannya bahkan lebih kecil dalam keadaan stagflasi ekonomi dan politik sekarang ini dan dengan sikap Reagan mengenai "perundingan-perundingan global." Kelompok-kelompok di Barat juga berpendapat bahwa TEIB sudah menjadi suatu alat politik "elite baru negara-negara pengekspor" dan kekuatan-kekuatan regional dunia berkembang. Elite baru negara-negara surplus di Dunia Ketiga akan menjadi sasaran "apabila solidaritas Dunia Ketiga dilanggar." Pada waktu yang sama mereka juga mengakui bahwa kendati banyak kesulitan dan perbedaan pendapat Dunia Ketiga masih akan mampu menyelamatkan persatuan yang "... melebihi kepentingan ekonomi" seperti dibuktikan oleh keberhasilan diplomatik yang menuntut "... pembaharuan ekonomi global melalui TEIB." Berulang kali Dunia Ketiga membuktikan bahwa untuk menghadapi Utara ia adalah kelompok yang bersatu.

Dalam suatu pernyataan yang lebih tandas, Philip Bowring menyatakan bahwa:

"... dialog Utara-Selatan sudah mati. Ia meninggal dengan tenang di Pantai Cancun, bukan pertama-tama sebagai korban ketidakacuhan Presiden Amerika Serikat Reagan dan pemimpin-pemimpin Utara lainnya, tetapi ketidakrelevannya sendiri untuk masalah-masalah ekonomi yang dihadapi bangsa-bangsa, Utara dan Selatan, Timur dan Barat, pasaran dan sosialis. Akan tetapi sementara itu Tata Ekonomi Internasional Baru bergerak terus. Bukan Tata Ekonomi Internasional Baru, TEIB, kemenangan semboyan diplomatik yang disponsori oleh kas OPEC, kesalahan Barat, retorika Asia Selatan dan sinisme Cina-Soviet.. ... Tetapi negara-negara bagian bumi yang kena matahari yang sedang mengubah tahap ekonomi mereka dan yang mengetahui bahwa kekayaan adalah sesuatu yang diciptakan bukan dialihkan, bahwa teknologi mudah dialihkan tetapi sulit diterapkan, bahwa dalam jangka yang lebih panjang bangsa-bangsa menciptakan 'terms of trade' mereka sendiri, dan bahwa pada akhirnya sumber daya manusia adalah yang paling penting."¹

VI. PROSPEK: ARAH BARU?

1. Kegagalan Algiers-Cancun?

Sebagai ringkasan, negara-negara kurang berkembang sedikit berhasil dalam permintaan mereka akan:

¹"Dawn Breaks Over the Sunbelt States," *FEER*, November 1981.

"... keberhasilan pasar untuk barang-barang manufaktur mereka, harga yang lebih tinggi dan stabil untuk komoditi pertanian dan lain-lain, perundingan mengenai kewajiban-kewajiban hutang luar negeri mereka yang meningkat, pengekangan kegiatan perusahaan multinational, akses yang lebih besar ke teknologi yang ada dan bagian yang lebih besar dari produksi barang-barang industri dunia, dan hubungan bantuan yang lebih sedikit membantu dengan alokasi legislatif jangka pendek dan lebih banyak dengan berbagai bentuk alih sumber daya yang lebih otomatis, dan di atas segalanya, penyesuaian penting prosedur pembuatan keputusan internasional yang ada untuk memberikan kepada Dunia Ketiga suara yang lebih besar dalam pemerintahan sistem perdagangan dan keuangan dunia."¹

Jalan dari Algiers menuju Cancun yang menyerukan dunia yang lebih adil dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan internasional sangat mengecilkan hati. Tetapi hubungan kekuatan dunia yang berubah dengan cepat pada dasawarsa yang lampau telah menghasilkan suatu perubahan dramatis dalam kedudukan ekonomi dan politik negara-negara berkembang. Bukan saja tingkat pendapatan dan industrialisasi dan kemampuan militer meningkat secara berarti tetapi yang paling penting, negara-negara kurang berkembang telah mencapai kemampuan untuk menentukan perkembangannya sendiri.

2. Menentukan Nasib Kita Sendiri?

Salah satu pelajaran yang paling penting, yang harus kita petik dari perjalanan yang berat dari Algiers ke Cancun adalah bahwa "kekayaan harus kita ciptakan sendiri," bahwa kita sudah mencapai kemampuan "untuk menentukan nasib kita sendiri," bahwa "dalam jangka yang lebih panjang bangsa-bangsa menciptakan 'terms of trade' mereka sendiri," "bahwa suatu perasaan tugas yang baru sudah berkembang di antara banyak negara berkembang bahwa mereka mempunyai kemampuan dan kecakapan untuk menentukan nasib mereka sendiri dalam Liga Bangsa-Bangsa."

Setiap jenis kekuatan, kekuatan ekonomi, politik atau bisnis, tidak akan dialihkan melalui perundingan-perundingan. Hal ini harus diperoleh melalui penentuan nasib kita sendiri.

Kemungkinan besar sejalan dengan penyadaran bahwa kita harus menentukan bentuk pembangunan kita sendiri, salah satu pemimpin Kelompok 77 yang aktif dan terkemuka, Alex Alatas, sudah memperingatkan kita untuk tidak terlalu pesimistis. Ia mengisyaratkan bahwa arah yang baru itu adalah suatu dialog dan kerja sama di antara Selatan. Hal ini pada dasarnya juga

¹William R. Cline (ed.), *Policy Alternatives for a New International Economic Order: An Economic Analysis*, Praeger Publishers, 1979.

merupakan tekanan pokok konsep Mahbub Ul Haq. Kita akan meninjau pokok-pokok utama "Kerja Sama Selatan-Selatan"nya sebagai dasar untuk tukar pendapat selanjutnya.

3. Kerja Sama Selatan-Selatan

Sekarang sudah menjadi suatu kenyataan hidup bahwa Utara tidak bersedia untuk membagikan kekuatan yang sudah diperolehnya dalam proses pengambilan keputusan dalam sistem ekonomi internasional melalui perundingan-perundingan global. Seperti telah kita lihat sikap itu diambil oleh praktis semua negara industri. Hal ini berarti bahwa kita tidak perlu menerima deklarasi tentang meninggalnya konsep "Tata Ekonomi Internasional Baru", seperti dinyatakan oleh Philip Bowring dalam makalahnya. Kita harus menemukan arah baru dan kesempatan serta mekanisme baru untuk menentukan nasib kita sendiri, seperti dikatakan dengan tepat oleh pengarang yang sama. Ia bisa menunjuk pada negara-negara seperti Korea Selatan, Singapura dan Brasil, yang disebut sebagai negara-negara industri baru. Sebelum memperinci pendirian saya, terutama bagaimana Korea Selatan sudah mencapai ini, kita akan mendiskusikan tekanan pokok makalah Mahbub Ul Haq. Ia merangkumkan makalahnya sebagai berikut:

"Kerja Sama Selatan-Selatan yang lebih besar membutuhkan inisiatif politik yang lebih besar daripada rancangan teknokrat. Keberhasilan pokoknya tergantung pada suatu penyusunan kembali intern masyarakat Dunia Ketiga secara mendasar, termasuk emansipasi intelektual mereka, pendidikan massa mereka dan pemakaian alternatif strategi pembangunan untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat mereka. Suatu kerja sama serupa itu mula-mula dapat timbul antara beberapa bangsa Selatan, bukan secara global, dan dapat disusul oleh suatu periode Dialog Selatan-Selatan yang intensif melalui suatu Sekretariat Dunia Ketiga. Potensi nyata untuk kerja sama adalah besar, baik untuk memperluas perdagangan Selatan-Selatan maupun untuk mengorganisasi kekuatan tandingan yang berarti untuk merundingkan suatu Tata Ekonomi Internasional Baru."¹

Secara lebih terperinci makalahnya berisi: (a) motivasi nyata untuk kerja sama; (b) rintangan-rintangan kerja sama; (c) kerja sama politik (d) kerja sama ekonomi; (e) pembebasan intelektual; (f) sikap Utara; dan (g) kesimpulan.

a. Motivasi Nyata untuk Kerja Sama

1. Ekonomi Utara menghadapi masalah penyesuaian struktural kalau ingin tetap dapat bersaing di dunia internasional. Karena ekonomi mereka macet

¹Mahbub Ul Haq, *op. cit.*

(yaitu pertumbuhannya lambat), ekonomi-ekonomi berkembang harus semakin berpaling pada diri sendiri dan satu sama lain untuk mempertahankan momentum perkembangan mereka.

2. "... terdapat dorongan yang lebih langsung untuk kerja sama Selatan-Selatan." Tidak dapat diharapkan bahwa Utara akan "memberi" kepada kita kerangka kerja seruan akan TEIB. Menurut pengarang, hal ini adalah "kesalahan membaca sejarah" dan mencari "pilihan lunak". Ia berkata bahwa "... sedikit perubahan akan terjadi dalam hubungan yang tidak seimbang sekarang ini antara Utara dan Selatan kecuali kalau Selatan mulai mengorganisasi kekuatan tandingannya di front politik, ekonomi dan intelektual." Dan "organisasi kekuatan tandingan yang nyata oleh Selatan" harus menjadi inti persoalan.
3. Suatu alasan lain yang memaksa untuk negara-negara Dunia Ketiga adalah "berpaling ke dalam dan bekerja sama satu sama lain." Kelemahan Selatan, seperti ditunjukkan oleh UI Haq, adalah bahwa kita telah membuat rancangan-rancangan besar yang tidak kelihatan dapat dikerjakan. Menurut dia adalah "... jauh lebih produktif untuk menempuh jalan kerja sama pada tingkat regional dan sub-regional dan dalam bidang-bidang aksi khusus tertentu." Kalau kita memandang cara negara-negara Asia Tenggara mengelola ASEAN maupun kerja sama dalam bidang-bidang khusus tertentu (Lembaga Keuangan ASEAN), maka seperti diusulkan oleh UI Haq, negara-negara ASEAN sudah berhasil menerima tantangannya dengan baik.

3. *Rintangan-rintangan Kerja Sama*

Kenyataan jangka pendek boleh jadi tidak menunjang keuntungan jangka panjang, dan khususnya "kepentingan-kepentingan dengan negara-negara berkembang" bisa bertentangan dengan "argumen-argumen jangka panjang." Tradisi kebanyakan dari kita adalah dengan Utara. Hal ini rupanya merupakan suatu rintangan yang cukup besar kalau kita memperhatikan dampak pendidikan, jalinan perdagangan dan sebagainya. Perdana Menteri Mahathir, dalam suatu langkah yang berani, rupanya sudah menunjukkan rintangan ini di Malaysia ketika ia lebih atau kurang memutuskan untuk meminimumkan "genggaman" tradisi Inggris atas elite Malaysia.

4. *Kerja Sama Politik*

Untuk membuat kerja sama politik lebih produktif, Selatan sangat membutuhkan "suatu kerangka kerja di mana dapat sering diadakan tukar pen-

dapat Selatan-Selatan yang informal untuk memulai proses kerja sama ini'' dan apa yang dibutuhkan lebih lanjut ''... adalah suatu proses jangka panjang untuk mengidentifikasi kepentingan-kepentingan bersama di Dunia Ketiga dan merancang pengaturan-pengaturan kelembagaan yang konkrit di mana negara-negara berkembang dapat memperoleh keuntungan yang nyata dari kerja sama.'' Semuanya ini tampaknya mendukung ''perlunya suatu Sekretariat Dunia Ketiga.''

Itulah beberapa catatan Ul Haq mengenai motivasi, rintangan dan kerja sama politik. Kita akan melanjutkan pembicaraan kita mengenai apa yang diusulkan sebagai kerja sama ekonomi yang menurut pengakuannya masih merupakan ''usul-usul teknokratik''. Hal ini berarti bahwa harapan untuk melaksanakan usul-usul ini didasarkan pada adanya kerja sama politik.

d. Kerja Sama Ekonomi

Perjalanan dari Algiers ke Cancun sudah memberi pelajaran kepada kita semua bahwa tuntutan TEIB pada dasarnya adalah suatu ''penyusunan kembali kekuatan'' Utara. Juga benar bahwa ''kekuatan yang ada tidak pernah berubah sepanjang sejarah kecuali melalui organisasi kekuatan tandingan.'' Kemudian Ul Haq melanjutkan dengan mengatakan bahwa ''... kalau sasarannya adalah memperkuat kekuatan tandingan negara-negara berkembang dalam bidang ekonomi, sejumlah langkah konkrit dapat diidentifikasi untuk mencapai sasaran ini.''

4. Dana Bersama dan Berubahnya Pola Perdagangan serta Penanaman Modal

Suatu Dana Bersama harus dibentuk dengan dana yang dihasilkan oleh negara-negara berkembang. Dunia OPEC seharusnya mampu menyumbang Dana ini. Di sini kita merasa bahwa orientasinya harus diubah. Ide Dana Bersama didasarkan pada tujuan untuk memperoleh harga ekspor yang lebih baik untuk mineral yang belum diproses dan bahan mentah pertanian. Tetapi kalau kita melanjutkan ekspor bahan mentah yang belum diproses ini, kita tidak akan pernah dapat mengambil keuntungan ''nilai tambah''. Sekarang kemungkinan paling besar adalah lebih wajar dan pada waktu yang sama menunjukkan sikap yang lebih dewasa, kalau kita mengubah kedudukan kita dari pensuplai bahan mentah yang belum diproses menjadi pensuplai bahan mentah industri dan hasil industri. Hal ini berarti bahwa kebanyakan negara berkembang yang sudah mencapai suatu kedudukan tertentu harus mengubah pola perdagangan dan penanaman modal mereka.

Banyak negara berkembang sekarang seharusnya mampu mengorganisasi suatu rencana jangka panjang untuk mengembangkan dasar bahan mentah mereka menjadi bahan mentah industri, dan dengan demikian mengembangkan kapasitas dan kemampuan mengeksport bahan mentah industri. Hal ini akan mengubah pola perdagangan banyak negara berkembang, tidak hanya di antara mereka sendiri tetapi juga dengan negara-negara maju. Sebagai contoh, kita dapat menjadi pensuplai bahan mentah industri bagi Jepang dan juga negara-negara berkembang yang biasanya mengimpor bahan mentah industri-nya dari negara-negara industri yang sudah maju. Hal ini juga berarti bahwa pola penanaman modal harus diubah juga, yaitu dalam arti bahwa dengan meluasnya pasar uang dan modal internasional negara-negara berkembang ini dapat mengambil keuntungan dari tersedianya dana untuk membiayai proyek-proyek mereka yang dapat berjalan. Adalah pendapat para industrialis di negara-negara berkembang dan para bankir dalam industri perbankan internasional bahwa "modal" sekarang ini bukan lagi suatu "hambatan". Sekarang adalah lebih penting bagi negara-negara berkembang untuk merencanakan dan melaksanakan proyek-proyek yang dapat berjalan dengan maksud untuk menghasilkan bahan mentah industri. Hal ini akan memberikan arti yang lebih dalam kepada kesalingtergantungan antara negara-negara berkembang dan pasar uang dan modal internasional, yang sekarang sudah menjadi suatu kenyataan hidup dalam dunia bisnis internasional.

Hal ini dapat berarti bahwa secara berangsur-angsur kita akan melepaskan diri dari keharusan membentuk suatu Dana Bersama untuk bahan-bahan mentah yang belum diproses. Mungkin hal ini merupakan suatu perencanaan dan pelaksanaan yang sadar dan sengaja menuju perubahan pola perdagangan dan penanaman modal dan akan membebaskan kita dari sindrom ketergantungan, seperti halnya kalau negara-negara berkembang tetap merupakan pensuplai bahan mentah yang belum diproses.

5. Perhimpunan Produsen dan Perusahaan Multinasional Dunia Ketiga

Negara-negara berkembang hendaknya membentuk perhimpunan produsen dan pada waktu yang sama mengorganisasi perusahaan multinasional Dunia Ketiga. Tetapi ide ini masih didasarkan pada kenyataan bahwa kita masih akan menangani bahan mentah yang belum diproses. Banyak negara berkembang, khususnya ASEAN, sudah mengorganisasi perhimpunan produsen dengan negara-negara lain untuk komoditi pertanian seperti karet dan kopra. Mereka juga sudah mengembangkan perusahaan multinasional Dunia Ketiga mereka seperti Guthrie, Sime Darby dan lain-lain.

Tetapi kalau kita melepaskan diri dari ekspor bahan mentah yang belum diproses dan sebagai gantinya menangani ekspor bahan mentah industri, perhimpunan produsen masih akan di sana selama masa peralihan. Akan tetapi suatu kebutuhan yang lebih mendesak akan perubahan bisa diperlukan untuk pengaturan kelembagaan baru pada tingkat perdagangan. Diketahui dalam banyak kalangan bisnis bahwa ekspor bahan mentah pertanian dan lain-lain jenis bahan mentah banyak berbeda dengan pemasaran bahan mentah industri dan pada tahap yang lebih lanjut, dengan pemasaran hasil industri. Harus dianggap sebagai suatu keharusan bahwa negara-negara berkembang membentuk suatu jenis lembaga baru atau menghimpun kekuatan nasional dan regional mereka dalam organisasi apa yang disebut "firma-firma dagang umum." Kebutuhan ini kelihatannya sudah sangat dini dilihat oleh negara-negara yang sekarang mulai mengubah pola perdagangan mereka seperti Korea Selatan dan Taiwan. Mereka memasarkan produk mereka di dunia industri dengan mendirikan "firma-firma dagang umum," kemungkinan besar diilhami oleh keberhasilan Sogo Shosha Jepang, seperti Mitsui, Mitsubishi, Marubeni, Nissho Iwai dan C. Itoh. Negara-negara yang rupanya sedang dalam proses mendirikan kendaraan-kendaraan baru serupa itu adalah Muangthai, Pilipina, Singapura, Indonesia dan Malaysia. Akan tetapi kiranya penting mencatat di sini bahwa Sogo Shosha Jepang bukan hanya "firma-firma dagang umum" tetapi juga bagian dari "sistem Jepang yang terpadu." Saya sudah mendiskusikan aspek ini lebih dahulu dalam makalah saya, dan kalau konsep dagang umum tidak dimasukkan dalam sistem terpadu ini ia mungkin tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Pada dasarnya adalah suatu kemampuan dan seni untuk dapat mengkombinasikan, memobilisasikan dan memadukan: (a) faktor produksi seperti modal, manajemen (yang didasarkan pada kepercayaan, kerja sama dalam kelompok, tanggung jawab bersama dan lain-lain), teknologi dan akses ke teknologi; (b) organisasi tegak lurus dan mendatar yang dikoordinasikan melalui suatu konglomerat formal atau informal dengan industri perbankan sebagai kelompok pusat koordinasi; (c) jaringan internasional informasi, cabang-cabang, kantor-kantor, perwakilan dan kehadiran; (d) bantuan dan dukungan pemerintah melalui bimbingan administratif, hubungan formal dan informal, bersama dengan suatu pemerintah stabil yang bekerja sama di antara para pemimpin bisnis, birokrasi dan politik; dan (e) perasaan tugas nasional.¹

6. Kekuatan Tandingan yang Hebat?

Kalau negara-negara berkembang sudah mencatat keberhasilan Jepang, orang-orang Korea Selatan, diilhami oleh keberhasilan ini, kemungkinan

¹J. Panglaykim *The Role of International Business in the Theory and Practice of International Trade*, University of Airlangga, September 1981.

besar sudah berhasil menyesuaikan contoh keberhasilan ini dengan lingkungan mereka dan mungkin menyempurnakan sistemnya. Hal ini kemungkinan besar merupakan suatu contoh lain bagaimana mereka sudah berhasil menguasai pasar-pasar tertentu dalam dunia bisnis. Mereka sudah barang tentu juga mengalami kegagalan, seperti halnya juga dengan Jepang. Tetapi orang-orang Korea Selatan tampaknya mengerti inti organisasi Jepang yang pada dasarnya adalah suatu "sistem terpadu". Negara-negara lain tampaknya diilhami juga oleh suatu konsep serupa itu, tetapi orang harus mengerti bahwa firma-firma dagang umum saja tanpa integrasi ke dalam sistem nasional kemungkinan besar akan merupakan suatu usaha yang dapat berakhir dalam semacam frustrasi dan keputusan.

Akan tetapi kalau negara-negara berkembang secara sendiri-sendiri, dan kemudian pada tingkat yang lebih sub-regional dan regional, mengerti hakikat penciptaan suatu sistem terpadu dan dalam mana "perusahaan multinasional Dunia Ketiga" merupakan suatu lembaga bisnis yang penting, hal ini dapat menciptakan suatu kekuatan tandingan yang hebat, efektif dan ampuh. Utara telah menyadari bahwa ia gagal untuk menciptakan suatu kekuatan tandingan bisnis di hadapan persaingan yang hebat dengan dunia bisnis Jepang.

Kalau negara-negara berkembang dapat membentuk sistem nasional yang terpadu ini, saya penuh harapan bahwa perdagangan dan penanaman modal di antara negara-negara Selatan akan berkembang lebih cepat daripada yang diperkirakan. Tetapi di lain pihak kalau banyak di antara kita berhasil menghadapi tantangan untuk mengkombinasikan seluruh kekuatan kita ke dalam suatu sistem nasional yang terpadu, saya takut bahwa banyak negara berkembang akan tetap menjadi sub-ekonomi dari apa yang disebut ekonomi global yang "saling tergantung/tergantung."

VII. RINGKASAN

Makalah ini mulai dengan catatan bahwa usaha, waktu dan energi yang digunakan untuk perjalanan yang jauh dari Algiers menuju Cancun tidak hanya berakhir dalam kepayahan, frustrasi dan ketegangan tetapi juga dalam produksi demikian banyak makalah, naskah, usulan dan sebagainya, yang dapat mengisi perpustakaan suatu lembaga penelitian yang mempunyai reputasi yang baik, mungkin juga perpustakaan suatu universitas. Dengan demikian mengingat begitu banyaknya masukan, hasilnya dalam arti penyusunan kembali Tata Ekonomi Internasional Baru melalui perundingan-perundingan "hampir nol".

Mashab-mashab pemikiran yang bermacam-macam di dunia industri itu mungkin dapat dikelompokkan ke dalam aliran keras, aliran akomodasi dan aliran lunak. Tetapi semuanya kelihatannya berpendapat bahwa penyusunan kembali kekuatan yang terungkap dalam lembaga-lembaga seperti IMF dan Bank Dunia dan dalam "terms of trade", kekayaan dan sebagainya, tidak dapat dan tidak akan dicapai melalui perundingan dan tuntutan saja. Alih sumber daya dari negara industri ke negara berkembang pada dasarnya dilihat sebagai menuntut suatu perubahan dalam manajemen kekuatan. Hal ini sudah terbukti dengan kegagalan banyak konperensi, dialog dan sebagainya. Beberapa orang yang bukan dari aliran pemikiran yang disebutkan di atas bahkan sudah mengumumkan "kematian TEIB", karena banyak negara berkembang sudah memutuskan untuk menyusun strategi pembangunannya sendiri.

Pemimpin-pemimpin terkemuka Selatan sekarang mendukung dialog yang lebih produktif melalui kerja sama Selatan-Selatan, sedangkan pemimpin-pemimpin terkemuka Kelompok 77, di antaranya Alex Alatas dan Mahbub Ul Haq, juga menyerukan kerja sama semacam itu. Salah satu tekanan pokok makalah Ul Haq adalah bahwa penyusunan kembali kekuatan industri hanya dapat dilakukan dengan menciptakan suatu kekuatan tandingan yang harus didukung oleh kerja sama politik dan oleh keinginan maupun keputusan politik.

Kita setuju bahwa satu-satunya jawaban terhadap struktur kekuasaan dan kombinasi dunia industri dalam proses pembuatan keputusan internasional sekarang ini adalah menciptakan kekuatan tandingan yang lebih hebat. Saya sudah mendiskusikan apa yang dimaksud dengan penciptaan kekuatan tandingan yang hebat yang bisa membantu menciptakan struktur kekuatan global yang lebih berimbang. Kita mulai dengan kekuatan tandingan ekonomi dan penciptaan suatu sistem nasional terpadu yang mengungkapkan kekuatan nasional seperti tercermin dalam kombinasi dan mobilisasi: (a) faktor-faktor produksi; (b) kombinasi tegak lurus dan mendatar yang dikoordinasi oleh suatu konglomerat yang berkisar pada sistem perbankan; (c) suatu jaringan internasional informasi dan sebagainya; (d) hubungan formal dan informal, kerja sama, dukungan pemerintah/birokrasi/bisnis; dan (e) perasaan tugas nasional. Ini semua akan menciptakan suatu keuntungan komparatif yang hebat yang dapat membantu kita menciptakan kekuatan tandingan ekonomi yang hebat. Terdapat banyak bukti sejarah, misalnya Jepang dan Korea Selatan. Sekarang ini merupakan suatu fakta hidup bahwa sistem nasional terpadu Jepang sudah menciptakan suatu keuntungan komparatif yang hebat. Negara-negara industri tidak dapat menanggulanginya, sehingga mereka harus ikut dalam kekuatan ekonomi ini. Kekuatan ekonomi mereka bahkan sudah dikurangi oleh sistem nasional terpadu Jepang. Kita yakin bahwa kita dapat

menciptakan kekuatan tandingan ekonomi yang hebat ini kalau bangsa-bangsa berkembang di Selatan, masing-masing dengan kecepatan dan momentumnya sendiri, bisa menciptakan sistem nasional terpadu ini. Kalau banyak di antara kita berhasil menciptakan suatu sistem nasional terpadu, dalam dua dasawarsa mendatang kita boleh jadi dapat melihat suatu pola yang berubah dalam struktur kekuatan global, dari mana suatu pola kekuatan yang lebih berimbang akan berkembang. Jadi seperti dinyatakan oleh Ul Haq, tidaklah melalui perundingan-perundingan tetapi melalui kemampuan dan kapasitas negara-negara berkembang bahwa suatu kekuatan tandingan ekonomi yang hebat dapat diciptakan, yang sepenuhnya didukung oleh kerja sama politik di antara negara-negara Selatan.

Perbedaan dalam sistem ekonomi antara negara maju dan negara berkembang juga bisa merupakan perbedaan rintangan untuk berhasilnya Dialog Utara-Selatan, khususnya akibat pandangan Pemerintah Reagan bahwa hanya melalui mekanisme harga dan pasar (tangan yang tidak kelihatan dari Adam Smith) suatu negara dapat mengembangkan ekonominya dengan sedikit mungkin campur tangan pemerintah, karena terlalu banyak campur tangan pemerintah hanya akan menghambat pengembangan suatu rumus yang sederhana untuk memecahkan suatu dunia yang rumit dan kompleks. Oleh sebab itu harapannya terletak pada sektor swasta, tetapi ini tidak dapat diterima oleh negara-negara berkembang di mana sektor swasta masih lemah.

OPSI-OPSI DUNIA KETIGA SESUDAH KEGAGALAN CANCUN*

Alat penyambung hidup yang berkaitan dengan Dialog Utara-Selatan akhirnya putus aliran di Cancun. Dialog Utara-Selatan itu berkisar pada gagasan alih sumber daya secara besar-besaran. Arus keuangan yang besar yang termaktub dalam alih sumber daya ini akan memungkinkan Dunia Ketiga membiayai akselerasi pembangunan lewat teknologi, pasaran komoditi yang mantap, dan investasi sosial maupun prasarana. Kini jelas, bahwa alih sumber daya itu tidak akan terjadi. Perubahan-perubahan institusional yang diperlukan juga tidak akan diijinkan.

Laporan Brandt menyatakan bahwa demi kepentingannya sendiri Utara harus melaksanakan alih sumber daya itu. Ia bahkan menyerukan agar dibentuk lembaga-lembaga baru untuk itu. Akan tetapi ia tidak membahas soal pengawasan lembaga-lembaga keuangan yang telah ada atau yang diusulkan. Sebagai akibatnya kata-kata "alih sumber daya secara besar-besaran" itu terbuka untuk penafsiran setiap orang.

Untuk para penganut garis keras seperti Presiden Reagan dan Ny. Thatcher kata-kata itu berarti "investasi swasta secara besar-besaran" di Selatan. Tidak dijelaskan bagaimana dan di mana saja. Presiden Reagan bahkan menawarkan kepada Dunia Ketiga petani-petani dan ahli-ahli pertanian negaranya, yang mengingat keberhasilan mereka di masa lampau akan segera mengatasi masalah pangan di Selatan. Tetapi janji itu tidak mencakup pengiriman Departemen Pertanian Amerika Serikat itu sendiri. Karena adalah bantuan pemerintah untuk para petani Amerika Serikat, lewat harga yang terjamin, kredit murah, fasilitas-fasilitas pergudangan dan proteksionisme, dan

*Diambil dari Mary Anne Thomson dan Francis Khoo, "Slippery Road Ahead," dalam *The South*, Desember 1981, oleh Kirdi DIPOYUDO.

bukan kemampuan luar biasa mereka yang merupakan kekuatan di belakang pertumbuhan pertanian Amerika Serikat. Namun langkah-langkah serupa itu, yang dituangkan dalam kebijaksanaan dan sikap Amerika Serikat terhadap para petaninya, tidak dipikirkan untuk diambil di Dunia Ketiga.

Ny. Thatcher memberikan suatu variasi tema yang sama. Ia memanfaatkan kunjungannya ke Cancun untuk mengadakan suatu persetujuan mengenai suatu pabrik baja bagi Meksiko yang akan dibangun oleh suatu perusahaan Inggris. Paket ini mencakup dana-dana konsesional yang diambil dari dana bantuan Inggris. Dalam kasus ini lagi pasaran menghilang dan digeser oleh kepentingan-kepentingan nasional dan partisan. Kepentingan nasional Inggris mendiktekan; suatu pemberi nafas baru untuk industrinya yang sakit.

Kegagalan pertemuan untuk mencapai suatu komitmen spesifik menempatkan para penganut garis lunak di antara negara-negara industri dalam suatu kedudukan yang sulit. Pierre Trudeau dari Kanada, ketua bersama pertemuan, dan Francois Mitterand dari Perancis tak dapat berbuat apa-apa selain mengeluarkan suara-suara yang marah tetapi bisu mengenai sikap Amerika Serikat untuk tidak menjanjikan sesuatu komitmen mereka untuk mengadakan dialog, kedua negara industri itu gagal menangani soal pokok mengadakan suatu pembaruan sistem moneter internasional yang berarti bersama dengan lembaga-lembaga internasional yang mengaturnya.

Garis paling bawah Dialog Utara-Selatan bukanlah garis perundingan tetapi garis penguasaan sistem moneter internasional. Dan tidak ada satu negara industripun yang berani menantang pandangan Reagan bahwa soal moneter harus dibiicarakan dalam badan-badan yang sesuai.

Presiden Reagan telah berhasil mengembangkan suatu kemampuan yang menonjol untuk meyakinkan peserta-peserta lain pada pertemuan-pertemuan internasional bahwa mempertahankan status quo telah merupakan suatu konsesi yang penting. Bahkan kehadiran Presiden Amerika Serikat pada suatu pertemuan itu sendiri digambarkan sebagai suatu tindakan kemurahan.

Pada minggu-minggu sebelum pertemuan IMF dan Bank Dunia, Pemerintah Amerika Serikat dengan sengaja membocorkan kepada pers informasi "yang menegakkan rambut" tentang sikap Amerika Serikat mengenai kebijaksanaan meminjamkan IMF dan Bank Dunia. Pesannya rupanya ialah bahwa syarat-syarat harus diperketat dan dana-dana dikurangi.

Dalam keadaan itu, kesan kedudukan tawar-menawar bersama Dunia Ketiga apapun dihapus dan usahanya dirancang kembali untuk memper-

tahankan status quo, yang dilihat sebagai lebih menarik daripada kebijaksanaan regresif yang rupanya diisyaratkan pembocoran-pembocoran Amerika Serikat itu. Tetapi pada pertemuan itu Presiden Reagan maupun Menteri Keuangan Donald Reagan mendadak para peserta dengan suatu pernyataan mendukung kebijaksanaan IMF. Pernyataan galak sebelum pertemuan-pertemuan itu adalah untuk melumpuhkan setiap kecaman tajam yang bisa muncul dari Dunia Ketiga. Dihadapkan dengan kemungkinan kebijaksanaan pinjaman yang lebih ketat, wakil-wakil Dunia Ketiga lebih senang untuk tidak menyerang lembaga-lembaga keuangan itu. Dalam kata-kata seorang wakil Bangladesh, para wakil terpaksa "menerima segala sesuatu sambil tiarap."

Cancun adalah suatu latihan diplomasi ancaman yang lain. Pada 2 Agustus 1981 para menteri luar negeri 22 negara peserta pertemuan puncak itu menyelesaikan suatu konperensi persiapan yang disambut sebagai suatu "keberhasilan besar". Tetapi satu-satunya hasil ialah bahwa Presiden Amerika Serikat, lewat menteri luar negerinya, setuju untuk hadir. Sebagai imbalan, Amerika Serikat mampu menolak Fidel Castro dan melenyapkan setiap agenda atau komitmen yang berarti. Pertemuan itu dijadikan tidak lebih banyak daripada suatu sidang "untuk mengenal anda" bagi Reagan dan ke-21 kepala negara. Mereka ini diandaikan mengulangi apa yang telah diketahui. Pertemuan Cancun itu mulai tanpa suatu agenda yang jelas dan bahkan tanpa komitmen untuk mengeluarkan sebuah komunike pada akhir sidangnya.

Orang harus bertanya-tanya mengapa para organisator konperensi begitu banyak berusaha untuk membujuk seorang tamu yang enggan untuk menghadiri konperensi. Jawabannya terletak dalam suatu jaringan soal politik dan ekonomi yang rumit. Bahkan kalau sementara sekutu Amerika Serikat di Utara kurang senang dengan Pemerintah Amerika Serikat sekarang ini, ikatan-ikatan, khususnya ikatan militer, antara lain negara OECD dan Amerika Serikat membatasi jumlah kritik umum lain-lain anggota klub negara-negara kaya dan ruang mereka untuk suatu politik yang independen.

Akan tetapi Jerman Barat dan Jepang maupun Perancis dan negara-negara Eropa yang lebih kecil semakin cemas dengan apa yang mereka lihat sebagai politik Amerika Serikat yang kurang realistik, bukan saja di tingkat Utara-Selatan tetapi juga dalam lain-lain persoalan seperti politik moneter Amerika Serikat sekarang ini. Akan tetapi Amerika Serikat berhasil memegang teguh "denominator bersama minimal" bilamana dibicarakan suatu posisi bersama terhadap Selatan.

Ini jelas dalam krisis yang melanda IDA pada hari-hari terakhir McNamara sebagai Presiden Bank Dunia. Krisis itu dipercepat karena

Amerika Serikat tidak mau melaksanakan komitmennya untuk menyediakan dana bagi lembaga itu. Sementara petugas Bank Dunia yang optimis menyarankan kepada para donor dari negara-negara industri agar menaikkan iuran mereka untuk mengubah struktur pemungutan suara lembaga. Tetapi tidak satupun dari sekutu-sekutu Amerika Serikat berani mengambil langkah serupa itu karena takut menyulitkan sekutu mereka. Sebagai akibatnya dana IDA kemudian dikurangi. Seperti dikatakan oleh seorang pejabat Jerman Barat: "Kita bisa mencoba mengadakan tekanan di belakang pintu tertutup, tetapi kita tidak akan mengadakan suatu konfrontasi di depan umum."

Sejauh ini terdapat dua kekecualian peraturan ini. Pemerintah Mitterand tiga kali menyimpang dari politik "nonkonfrontasi" ini. Ia mengeluh tentang akibat sedunia tingkat bunga Amerika Serikat yang tinggi dan ia mengakui kekuatan-kekuatan oposisi di El Salvador. Perancis juga mengumumkan suatu pendekatan yang sangat positif terhadap pertemuan Cancun.

Kekecualian yang lain terhadap peraturan "nonkonfrontasi" itu ialah perpecahan dalam soal-soal mengenai "politik rendah". Suatu celah yang meningkat antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dapat dilacak dalam soal-soal yang berkaitan dengan kredit ekspor, Persetujuan Multi-Fibre (MFA) dan persetujuan-persetujuan komoditi. Dalam hal yang terakhir ini Amerika Serikat rupanya bersedia untuk berkompromi dari kawan-kawan OECD-nya.

Kendati perpecahan pada tingkat "politik rendah" itu, mayoritas kawan OECD Amerika Serikat terus menganut "garis partai". Dalam beberapa hal ini adalah karena Amerika Serikat secara tak sengaja menawarkan dirinya sebagai kambing hitam politik untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bagaimanapun akan didukung oleh negara-negara OECD. Kasus serupa itu ialah seruan Amerika Serikat akan sikap yang lebih keras di Bank Dunia, yang mendapat persetujuan implisit Jerman Barat; Pemerintah Amerika Serikat bersedia untuk memainkan peranan "Ugly American".

Kebijaksanaan-kebijaksanaan terhadap Selatan bisa diubah kalau kondisi global berubah - suatu perubahan yang tidak dapat terjadi kalau soal-soal Utara-Selatan berkembang menjadi persetujuan dan perjanjian internasional yang mengikat. Suatu contoh yang jelas ialah sikap keras yang diambil oleh Perancis - suatu negara di Utara yang jelas pro Dunia Ketiga - sehubungan dengan perundingan-perundingan MFA

Suatu faktor lain di belakang penerimaan sikap Amerika dalam soal Utara-Selatan oleh negara-negara industri ialah tiadanya persetujuan politik dalam tubuh MEE. Pemerintah Perancis mengumumkan suatu pendekatan

positif, Bonn berusaha memainkan permainan "di tengah jalan" dan Inggris mengambil suatu sikap yang sama dengan sikap Amerika Serikat.

Mungkin alasan yang paling penting di belakang kebijaksanaan untuk tidak menyulitkan Amerika Serikat ialah *keamanan*. Baik Jepang maupun kebanyakan negara Eropa Barat mengandalkan payung nuklir Amerika Serikat. Meningkatnya ketegangan Timur-Barat menempatkan sejumlah Pemerintah Eropa, khususnya Jerman Barat dan Inggris, dalam posisi yang mewajibkan mereka untuk hampir selalu menunjukkan suatu front bersatu dengan Amerika Serikat.

Bobot Amerika Serikat di antara kawan-kawan OECD-nya merupakan salah satu sebab yang mengijinkan Presiden Reagan sekedar "pergi dan mendengarkan" di Cancun. Dunia Ketiga, suatu campuran kepentingan-kepentingan yang kadang-kadang berlawanan, tidak mempunyai kedudukan tawar-menawar yang baik. Pernyataan-pernyataan biasa mengenai perlunya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru dan himbauan pada kepentingan diri Utara disuarakan. Tetapi tiada cukup tekanan untuk memaksa Utara, khususnya Amerika Serikat, membicarakan bisnis lebih dari deklarasi maksud baik. Kedudukan Dunia Ketiga terpukul oleh memburuknya situasi ekonomi dunia dan sejumlah bujukan Amerika Serikat.

Keuangan dan hutang adalah salah satu bidang di mana pendekatan bujukan digunakan. Seluruh hutang Dunia Ketiga mencapai AS\$ 438,7 milyar pada akhir 1980. Walaupun angka ini mengisyaratkan suatu kepentingan bersama Dunia Ketiga, kebhinekaannya besar. Lapisan teratas (AS\$ 68 milyar) volume hutang itu adalah pada negara-negara pengekspor minyak yang mengalami defisit. Walaupun mereka menghadapi masalah menurunnya harga-harga minyak mentah, sifat ekspor mereka membuat mereka menarik bagi pemberi pinjaman swasta dan menciptakan suatu bantalan yang menyenangkan terhadap fluktuasi harga. Harga minyak turun dalam nilai nyata tetapi fluktuasinya bila dibandingkan dengan lain-lain komoditi (kopi, kakao, tembaga) mudah dikendalikan. Dan kemampuan negara-negara ini untuk membayar kembali atau membayar bunga hutang-hutang mereka tidak dipersoalkan.

Lapisan terbawah - hutang 32 negara yang paling miskin di dunia (LLDC) - secara menyedihkan kecil; AS\$ 5,455 milyar dan hampir seluruhnya dari lembaga-lembaga kredit bilateral atau multilateral yang resmi. Kecilnya jumlah hutang mereka menunjukkan kesulitan keuangan mereka. Mereka tidak mempunyai kemampuan apapun untuk menarik pemberi pinjaman. Dari kebutuhan valuta asing mereka, 82% diberikan oleh bantuan resmi bilateral maupun multilateral. Ketergantungan pada arus keuangan "ad hoc"

serupa itu membuat negara-negara yang paling miskin itu sangat rawan. Apabila sebagian besar kebutuhan valuta asing suatu negara bergantung pada politik baik negara lain, ruang lingkup untuk manuver politik sangat kecil. Pada lapisan teratas kekurangan keuangan bisa berarti menurunnya usaha pembangunan; pada lapisan terbawah menurunnya keuangan dan pinjaman bisa berarti antara kekurangan gizi dan kelaparan.

Paling tidak dua lapisan lain bisa diidentifikasi di tengah. Langsung di atas LLDC terdapat banyak negara yang mengandalkan ekspor satu atau dua bahan mentah untuk sebagian terbesar kebutuhan valuta asing mereka. Akses mereka ke pasaran modal swasta terbatas dan sebagian besar keuangan mereka berasal dari lembaga-lembaga resmi bilateral dan multilateral. Bank Dunia dan filialnya IDA yang memberikan pinjaman lunak termasuk kreditor terbesar mereka. Demikianpun bank-bank pembangunan regional dan lembaga-lembaga kredit ekspor pemerintah. Negara-negara itu dihambat oleh terbatasnya kelayakan mereka mendapat kredit - sebagai akibat terbatasnya dasar pendapatan valuta asing mereka - dan oleh lingkup proyek-proyek yang dapat mereka tangani. Oleh sebab itu terbataslah ruang gerak mereka untuk mendapatkan dana konsesional atau semi-konsesional guna membiayai proyek-proyek yang tidak dapat membayar tingkat bunga pasaran dan untuk mendapat pinjaman proyek dari Bank Dunia dan lembaga-lembaga serupa bagi proyek-proyek yang tidak dapat menarik keuangan pasaran. Hanya AS\$ 1 milyar disediakan oleh Bank Dunia pada tahun 1980 sebagai pinjaman "penyesuaian struktural" nonproyek kepada negara-negara itu. Tetapi karena negara-negara itu tidak mempunyai alternatif untuk mendapatkan uang dari pasaran swasta mereka harus bergantung pada lembaga-lembaga yang tidak mereka kuasai untuk sebagian terbesar kebutuhan valuta asing mereka.

Di atas lapisan ini dan di bawah lapisan teratas pengeksport minyak adalah negara-negara pengeksport Dunia Ketiga atau negara-negara industri baru (NIC). Mereka merupakan kelompok peminjam tunggal yang paling penting di Dunia Ketiga (AS\$ 150 milyar). Uang ini lebih dari 50% adalah milik sistem perbankan swasta. Ini menempatkan negara-negara itu dalam kedudukan kekuatan dan kerawanan pada waktu yang sama.

NIC rawan karena model pembangunan mereka didasarkan atas suatu kombinasi faktor-faktor: upah yang relatif rendah, "perdamaian industrial" (kadang-kadang dicapai secara yang kurang sedap), persaingan untuk pasaran di Utara yang sangat jenuh, ketergantungan parah pada investasi transnasional, pola meniru konsumsi dan banyak hutang luar negeri untuk membiayai pertumbuhan yang berlanjut. Meningkatnya harga minyak pada 1970-an menempatkan tekanan lebih lanjut atas ekonomi mereka tetapi, berlainan dengan lain-lain negara Dunia Ketiga, negara-negara NIC mampu meminjam

kelebihan uang OPEC di pasaran uang internasional. Karena kelebihan uang OPEC mulai menemukan jalan mereka ke pasaran modal swasta, para bankir mulai bersaing dengan hebatnya untuk memberikan pinjaman kepada negara-negara NIC.

Hutang luar negeri ini merupakan suatu sumber kerawanan. Kebanyakan diatur dengan nilai tukar mengambang dan ini membuat perencanaan keuangan tidak dapat diperhitungkan dan servis hutang suatu beban yang berat. UNCTAD menghitung bahwa setiap prosen kenaikan tingkat bunga menambah AS\$ 2 milyar pada hutang Dunia Ketiga. Akan tetapi ironis bahwa tingkat tinggi hutang itu juga merupakan sumber kekuatan. Hutang-hutang kecil adalah masalah peminjam tetapi hutang-hutang yang sangat besar sumber kecemasan para kreditor. Suatu default, atau ancaman default, setiap peminjam besar (Brasilia saja mempunyai lebih dari AS\$ 60 milyar hutang) akan mengacaukan sistem perbankan internasional. Ini memaksa semua pihak yang bersangkutan - peminjam, bankir, pemegang deposito - memainkan suatu permainan keseimbangan delikat di mana kemacetan-kemacetan keuangan diperlicin dengan pinjaman-pinjaman baru agar pinjaman lama dapat dibayar kembali.

Permainan "penangguhan diam-diam" kini dimainkan sejak beberapa waktu. Tetapi para bankir melihat situasi ini dengan kecemasan yang semakin besar karena hal itu menempatkan leverage pada para peminjam. Selama 3-4 tahun terakhir item tunggal yang paling penting pada agenda setiap pertemuan bankir yang besar adalah hutang sedosin peminjam besar di Dunia Ketiga. Sebagian publisitas bermaksud meningkatkan penyebaran dan biaya yang dikenakan oleh para bankir pada langganan-langganan mereka di Dunia Ketiga. Tetapi juga benar bahwa para bankir menjerakan depositor-depositor mereka dari negara-negara OPEC. Kelebihan uang yang menimpa sistem perbankan swasta untuk sebagian menyelesaikan dirinya sendiri dengan pengalihan parsial surplus-surplus OPEC yang baru dari sistem perbankan swasta tradisional dan sebagian akibat munculnya peminjam-peminjam baru yang lebih menarik di pasaran. Sebagian uang yang mengambang (sekitar AS\$ 8 milyar) menemukan jalannya ke investasi dalam saham di Jepang. Badan Moneter Arab Saudi (SAMA) meminjamkan AS\$ 8 milyar lagi kepada IMF. Suatu jumlah yang tidak diumumkan dipinjam dari sumber yang sama oleh Pemerintah Jerman Barat dalam suatu operasi di luar pasaran. Suatu jumlah besar lain dipinjamkan untuk membiayai pengambilalihan perusahaan (corporate takeovers) di Amerika Serikat. Akhirnya, negara-negara pengeksport minyak yang menderita defisit terpaksa meningkatkan pinjaman mereka sebagai akibat jatuhnya harga-harga minyak.

Semuanya itu belum menguras uang dalam sistemnya; ia memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada para bankir terhadap para peminjam.

Mereka tidak perlu lagi meminjamkan uang kepada negara-negara NIC atau dibebani dana-dana yang tidak dipakai. Penyebaran dan biaya secara pelan-pelan meningkat tetapi para peminjam masih dalam kedudukan kuat sehubungan dengan pinjaman yang telah diberikan. Tom Clausen, presiden baru Bank Dunia, memberikan penenang kepada para bankir dan suatu bujukan "ikut membiayai" untuk negara-negara NIC agar mengindahkan peraturan-peraturan.

Bank Dunia sejak 9 tahun ikut membiayai proyek-proyek di Dunia Ketiga dengan sumber-sumber pemerintah maupun swasta lain. Yang baru ialah meningkatnya peranan yang dimainkan oleh proyek-proyek yang dibiayai bersama dalam peminjaman bank di Dunia Ketiga. Clausen secara terang-terangan menyatakan bahwa ia bermaksud menggunakan dana bank sebagai "leverage" untuk pembiayaan yang meningkat. Istilah "leverage" Amerika Serikat membatasi suatu situasi di mana orangnya atau suatu lembaga menggunakan jumlah yang sekecil mungkin dari dananya sendiri dalam suatu usaha bisnis. Perusahaan-perusahaan "leverage tinggi" adalah perusahaan-perusahaan yang saham pemegang sahamnya merupakan bagian yang sangat kecil dari seluruh dana yang tersedia bagi mereka.

Dalam kasus Bank Dunia "leverage" akan berarti suatu peningkatan dalam ikut membiayai di mana partisipasi Bank Dunia lebih kecil dalam persetujuan-persetujuan. Ini berarti bahwa untuk setiap milyar dollar yang tersedia baginya untuk dipinjamkan, ia akan dapat membiayai proyek-proyek seharga 3 atau 4 milyar dollar (sisanya diberikan oleh sistem perbankan swasta).

Pada waktu kekurangan dana investasi di Dunia Ketiga, hal itu rupanya menarik. Dan memang demikian. Paling tidak untuk negara-negara yang dapat mengajukan proyek-proyek yang cukup menguntungkan untuk mempertahankan tingkat-tingkat bunga pasaran dan mungkin harga-harga mengambang untuk uang mereka.

Lagi pula, karena bank-bank mengambil keputusan-keputusan mereka sendiri apakah akan mengadakan suatu persetujuan pembiayaan bersama, pejabat-pejabat pinjaman akan mendahulukan negara-negara dengan mana mereka telah menjalin hubungan yang operasional. Baik dari segi fisibilitas keuangan proyek-proyek maupun kelayakan proyek-proyek untuk mendapat kredit, trend yang baru akan menguntungkan kedua lapisan atas peminjam.

Suatu alasan lain yang akan mendahulukan persetujuan-persetujuan pembiayaan bersama dengan mereka yang telah menikmati akses ke pasaran adalah 'cross default clause' yang dimasukkan dalam semua persetujuan pem-

biayaan bersama. Ini menempatkan suatu pinjaman dalam 'default' teknik kalau salah satu pinjaman yang termasuk dalam persetujuan-persetujuan itu tidak membayar pada waktunya, dan ia meningkatkan keamanan yang dinikmati bank-bank swasta dalam kontrak-kontrak mereka dengan negara-negara Dunia Ketiga. Ia akan meningkatkan mutu portofolio mereka dan meredakan kecemasan para bankir swasta. Untuk peminjam-peminjam besar Dunia Ketiga dahulu mudah memaksa para bankir swasta melakukan "penangguhan diam-diam" sehubungan dengan besarnya komitmen yang telah ada. Para peminjam yang mengadakan persetujuan pembiayaan bersama akan kehilangan keuntungan itu. Kelalaian dalam pembayaran mereka kepada bank swasta akan berarti kelalaian hutang mereka dari Bank Dunia. Dan "tiada orang yang lalai terhadap bank itu."

Suatu belitan lebih lanjut ialah bahwa kebanyakan operasi bank swasta itu sendiri memuat 'cross default clause'. Oleh sebab itu, kalau seorang peminjam mempunyai dua pinjaman dengan banknya dan gagal melakukan pembayaran, pinjaman yang lain secara teknik juga dalam default. Pejabat-pejabat bank mengatakan bahwa 'cross default clause' hanya opsional bagi mereka, dan bahwa lembaganya tidak mengadakan persetujuan yang mengikat untuk menyatakan suatu pinjaman dalam default atas permintaan peserta pembiayaan swasta. Tetapi mereka tidak dapat menyangkal bahwa opsi itu ada.

Pembiayaan bersama paling tidak akan mendorong bank-bank besar untuk meminjamkan lebih banyak uang kepada negara-negara NIC. Dan pada akhir pertemuan IMF-Bank Dunia, delegasi dari suatu Negara Amerika Selatan membual bahwa mereka telah mendapat janji pinjaman AS\$ 1,6 milyar. Negara-negara NIC ditawarkan sebuah wortel (carrot) tetapi juga dapat melihat sebuah pentung.

Pentungnya berupa graduasi (dikeluarkan). Bank Dunia mungkin adalah satu-satunya lembaga dari mana orang tidak ingin lulus (graduate). Calon-calon lulusan yang jelas dari kemungkinan mendapat pinjaman Bank Dunia adalah negara-negara NIC, yang jelas tidak senang dengan prospek itu. Dewasa ini Bank Dunia bukan saja sumber pinjaman, tetapi juga pasak (linch-pin) yang diandalkan proyek-proyek baru negara-negara NIC. Walaupun keputusan dalam lembaga ini diambil berdasarkan konsensus, tiada sesuatupun yang mencegah Amerika Serikat mengumpulkan cukup suara dari lain-lain negara Utara untuk memaksa graduasi setiap negara Dunia Ketiga yang membangkang.

Pendekatan "pentung dan wortel" itu juga diterapkan pada LLDC. Selama dua minggu pertama September 1981, para perunding Dunia Ketiga

gagal mendapat janji Utara untuk mengadakan persetujuan bantuan. Paling banter Utara setuju untuk menjanjikan "berusaha sebaik mungkin." Negara-negara Dunia Ketiga menderita kemunduran lain dengan pengurangan dana IDA. Ini akan menempatkan negara-negara itu dalam suatu situasi yang bahkan lebih rawan, yang memaksa mereka untuk berpikir dua kali sebelum mengambil sikap blok militan dengan lain-lain negara Dunia Ketiga - terutama kalau ini berarti menjauhkan itikad baik pemerintah-pemerintah Barat yang sudah relatif. Presiden Reagan mengatakan hal itu pada pertemuan IMF-Bank Dunia. Pesannya, yang juga dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri, adalah jelas: "harga kelangsungan hidup adalah sikap yang bersahabat."

Dalam penjelasan mengapa keuntungan Dunia Ketiga terpukul, kita juga harus memperhatikan Selatan. Pada tahap-tahap persiapan Cancun, wakil-wakil Dunia Ketiga menunjukkan kenaifan yang menyolok mengenai maksud-maksud Amerika Serikat. Ketika ditanyai oleh *South* mengenai hasil pertemuan persiapan Cancun, Menteri Luar Negeri, Shamsu Huqs dari Bangladesh memuji hasilnya. Kenyataan bahwa tidak disiapkan suatu agenda formal rupanya tidak mencemaskan wakil Dunia Ketiga, dan hasil pertemuannya diukur dengan kenyataan bahwa ia diadakan. L.K. Jha, utusan khusus Ny. Gandhi, juga optimis tentang sandiwara Cancun itu.

Dapat diperdebatkan apakah optimisme ini taktis ataukah sungguh-sungguh. Bagaimanapun, tampak suatu konsensus di antara wakil-wakil Dunia Ketiga untuk tidak bicara dengan keras. Sayang, banyak pemimpin Dunia Ketiga kelihatannya mengacaukan kelantangan dan retorika dengan pernyataan fakta-fakta yang jelas. Dan fakta-fakta mengenai hutang, proteksionisme dan pangan seharusnya menjadi kedudukan tawar-menawar yang lebih kuat daripada ancaman bahwa Selatan akan binasa kalau Utara tidak segera berbuat sesuatu.

Kalau dapat dianggap bahwa metode tawar-menawar yang lemah adalah akibat kesalahan taktis atau optimisme yang berlebihan, peranan elit Dunia Ketiga yang membela kepentingan mereka bukan soal kenaifan. Pada tahun 1978 sekitar 5% rumah tangga Dunia Ketiga memonopoli 19,4% seluruh pendapatan sedangkan 20% rumah tangga pada tingkat paling bawah hanya menerima 4,1%. Bagian pendapatan golongan miskin di Dunia Ketiga antara 1970 dan 1978 menurun 0,8%.

Bagian kueh itu juga menjadi lebih kecil untuk golongan paling atas, yaitu menurun 5,3% dari 24,7% tahun 1970. Walaupun golongan paling atas menunjukkan penurunan yang lebih besar daripada golongan paling bawah, situasinya tidak mengijinkan optimisme. Dengan membagi sebagian pendapatan mereka dengan kelas-kelas menengah, elit Dunia Ketiga membeli dukungan

mereka untuk kelangsungan hidup politik mereka. Dan kelangsungan hidup politik mereka berarti bahwa kaum elit yang menjunjung tinggi nilai-nilai Barat - yang tidak banyak berbeda dengan nilai-nilai 'ugly Americans' - berunding atas nama Dunia Ketiga.

Amerika Serikat menjatuhkan pemerintah Allende, tetapi tidak dapat melakukannya tanpa kerja sama golongan elit Argentina. Bankir-bankir asing boleh jadi membeli Zaire dengan harga borongan, tetapi Presiden Mobutu dengan senang bekerja sama dalam proses itu.

Soalnya tidak berkisar pada sosialisme atau kapitalisme seperti diperkirakan sementara orang radikal di Barat, tetapi pada konsolidasi suatu "kata hati nasional" di Selatan. Selama kaum elit berusaha meniru gaya hidup dan pola konsumsi di Utara, kecilah kemungkinan dibentuknya suatu blok bersatu Dunia Ketiga di hampir segala bidang.

Sengketa antara petani kopi Brasilia dan otoritas kopi Brasilia merupakan suatu contoh. Yang terakhir ini kadang-kadang berusaha membatasi ekspor kopi untuk meningkatkan harga dunia. Mereka mendapat perlawanan sengit dari para petani kopi. Kalau para penanam kopi memperhatikan kepentingan-kepentingan bisnis jarak pendek mereka, pemerintah berusaha menganut suatu pandangan jarak jauh. Para perunding Dunia Ketiga sulit mengambil kedudukan yang kuat kalau kepentingan-kepentingan sektoral di tanah air merongrong kesatuan mereka. Berhadapan dengan Utara yang bersatu dan lebih kuat dan tanpa dukungan bersatu di tanah air, para perunding Dunia Ketiga tidak dapat berbuat banyak pada tingkat global untuk menghasilkan suatu penggeseran kekuasaan.

Tiga kondisi menentukan suatu penggeseran kekuasaan pada tingkat global: (1) adanya suatu bidang di mana mereka yang ingin mengadakan suatu penggeseran kekuasaan bisa melakukan tekanan; (2) adanya suatu disfungsi dalam sistem; (3) adanya persatuan politik di antara mereka yang ingin mengubah peraturan-peraturan permainannya.

Pada tahun 1973 OPEC berhasil menggeser sebagian kekuasaan Utara. Pengumpulnya (lever) adalah minyak. Tiadanya kebijaksanaan konsumsi yang rasional di Utara adalah disfungsi sistemnya. Sengketa Arab-Israel menyediakan katalisator dan persatuan politiknya. Soalnya ialah apakah lain-lain negara Dunia Ketiga bisa menemukan kondisi sama yang diperlukan untuk menghasilkan suatu penggeseran lebih lanjut.

Pengumpulan (leverage) mempunyai potensi. Ini bukan saja dalam penyediaan komoditi-komoditi vital, tetapi lebih langsung dalam adanya

hutang Dunia Ketiga yang besar sekali. Bahkan ancaman suatu moratorium internasional yang masif akan menghancurkan sisa-sisa sistem moneter Bretton Woods. Disfungsinya juga hadir dalam bentuk euromarket (pasar Eropa) yang sama sekali di luar kontrol segala otoritas moneter nasional. Tetapi untuk sementara ini belum ada persatuan politik.

Akan tetapi tiada bagian Dunia Ketiga yang akan mampu bertindak sendiri. Bahkan peminjam-peminjam Dunia Ketiga yang besar, yang tampaknya paling beruntung dengan perkembangan-perkembangan baru, dihadapkan dengan dilema-dilema. Salah satu di antaranya ialah prospek bahwa meningkatnya pembiayaan bersama bisa memancing kondisionalitas yang meningkat atas pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga. Penguncupan (constriction) ini kiranya tidak akan populer dan secara demikian pemerintah-pemerintah diancam dengan ketidakstabilan, bila keresahan rakyat meningkat. Sekalipun masalah-masalah keuangan jangka pendek mereka bisa dikurangi secara marginal kalau bank-bank meningkatkan pinjaman mereka, terdapat tanda tanya besar mengenai viabilitas model-model pembangunan mereka. Produksi mereka menghadapi pembatasan yang meningkat di pasaran Utara. Kedudukan mereka sebagai pensuplai alternatif bagi sesama negara miskin Selatan akan sangat bergantung pada pandangan yang akan dianut lain-lain negara Dunia Ketiga mengenai posisi mereka sehubungan dengan perundingan-perundingan bersama dengan Utara. Kalau negara-negara NIC tidak ingin kehilangan dukungan lain-lain negara Dunia Ketiga dalam hal proteksionisme, mereka harus menetapkan quid pro quo dengan mendukung negara-negara Dunia Ketiga ini dalam tuntutan-tuntutannya.

Akhirnya, pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga harus memperhatikan bahwa satu-satunya kemungkinan kelangsungan hidup politik mereka terletak dalam perbaikan nasib rakyat mereka. Ini akan memerlukan banyak perubahan dan suatu hubungan baru dengan Utara. Dan hubungan ini hanya akan mungkin kalau Dunia Ketiga mencapai suatu kedudukan tawar-menawar yang bersatu.

KERJA SAMA EKONOMI DAN TEKNOLOGI INDIA-INDONESIA*

A.R. SOEHOED

Usaha-usaha intensif Kelompok 77 untuk mempercepat terwujudnya Tata Ekonomi Internasional Baru di berbagai fora internasional sejauh ini hanya sedikit mencapai kemajuan. Kegagalan di pihak negara-negara berkembang baru-baru ini untuk mencapai suatu perbaikan dalam Persetujuan Multi Fibre, dan penolakan Amerika Serikat untuk ikut dalam Persetujuan Timah Internasional ke-6 seraya pada waktu yang sama melepaskan cadangan strategisnya, hanyalah beberapa contoh baru ketidakmampuan negara-negara berkembang untuk melakukan cukup tekanan terhadap negara-negara industri agar menyetujui langkah-langkah fundamental guna menyusun kembali pola-pola perdagangan dan produksi dunia.

Apa yang disebut Dasawarsa-dasawarsa Pembangunan, yang dinyatakan oleh Majelis Umum PBB, juga gagal mencapai hasil-hasil yang sesuai dengan harapan-harapan kebanyakan negara berkembang dan pernyataan tujuan-tujuan negara-negara industri yang muluk-muluk. Tingkat pertumbuhan yang tinggi di beberapa negara berkembang, terutama di Asia Timur dan ASEAN, tidak menutupi kenyataan bahwa kesenjangan menyeluruh antara Utara dan Selatan sama sekali tidak berkurang.

Kendati ramainya agenda konperensi internasional selama dasawarsa yang lalu, termasuk UNCTAD dan berbagai pertemuan Utara-Selatan, persoalan dasarnya sampai sekarang belum diselesaikan. Ini adalah kegagalan untuk menanggapi secara positif kebutuhan mendesak negara-negara berkembang untuk mengekspor hasil-hasil pabrik guna mempermudah akselerasi industrialisasi.

*Terjemahan makalah Ir. A.R. Soehoed, Menteri Perindustrian Republik Indonesia, pada Seminar India-Indonesia Ketiga, New Delhi, 25-28 Januari 1982. Penterjemah adalah Bantarto BANDORO, staf CSIS.

Walaupun perdagangan internasional banyak meningkat, pola perdagangan dunia sekarang ini pada umumnya masih ditandai oleh arus bahan-bahan mentah ke Utara dan arus balik barang-barang jadi dengan nilai tambah yang tinggi ke negara berkembang. Dengan kata lain, gambarnya ialah gambaran pemusatan nilai tambah tinggi di Utara, dan pengurusan sumber-sumber daya alam dinegara-negara berkembang. Walaupun variabel-variabelnya sekarang berbeda, polanya tidak banyak berbeda dengan apa yang berlaku sebelum Perang Dunia II antara negara-negara jajahan dan negara-negara metropolitan mereka. Sesungguhnya adalah keadaan yang merugikan bagi negara-negara berkembang, yang terkandung dalam pola perdagangan dan produksi dunia ini, yang bisa digunakan sebagai alasan tuntutan akan Tata Ekonomi Internasional Baru, atau dengan perkataan lain penggelaran kembali kapasitas industri.¹

Berhadapan dengan kendala-kendala (constraints) ini, negara-negara berkembang, juga di bawah naungan PBB, dan khususnya dengan partisipasi aktif Program Pembangunan PBB (UNDP), berusaha merancang strategi-strategi baru untuk menangani masalah-masalah global dalam proses pembangunan. Dari usaha mencari strategi-strategi global baru ini muncul konsep Kerja Sama Ekonomi antara Negara-negara Berkembang (KENB) dan Kerja Sama Teknik antara Negara-negara Berkembang (KTNB).²

KENB dan KTNB tentu saja bukanlah dan tidak dapat menjadi substitut kerja sama Utara-Selatan. Tujuan dasar KENB dan KTNB adalah memajukan percaya diri nasional dan kolektif negara-negara berkembang, dan meningkatkan kemampuan-kemampuan kreatif mereka untuk menyelesaikan masalah-masalah pembangunan mereka. Tetapi pertumbuhan percaya diri nasional

¹Keluhan-keluhan biasa mengenai memburuknya "terms of trade" antara komoditi-komoditi primer dan barang-barang industri tidak selalu benar. Sebab perangkat statistik harga yang sama seringkali bisa digunakan untuk membuktikan baik memburuknya maupun tidak memburuknya dan bahkan membaiknya "terms of trade", bergantung pada jangka waktu yang diambil. Kenaikan harga barang-barang industri mengandung banyak unsur perbaikan produk atau nilai tambah, berlainan dengan kenaikan harga komoditi-komoditi primer. Bandingkan, misalnya harga radio tabung kosong dengan radio transistor, atau pesawat baling-baling dengan pesawat jet.

²Lihat Deklarasi dan Program Aksi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru PBB, 1 Mei 1974; Piagam Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Ekonomi Negara, Resolusi Majelis Umum tanggal 12 Desember 1974; Resolusi Majelis Umum tanggal 16 September 1975 mengenai pembangunan dan kerja sama ekonomi internasional; Konperensi Kepala-kepala Negara atau Pemerintah Negara-negara Non-Blok yang kelima, Kolombo, 16-19 Agustus 1976; Konperensi Kerja Sama Ekonomi antara Negara-negara Berkembang, Meksiko, 13-22 September 1976; Deklarasi dan Program Aksi Kerja Sama Ekonomi, Konperensi Menteri-menteri Luar Negeri Negara-negara Non-Blok, Beograd, Juli 1978; Konperensi PBB mengenai Kerja Sama Teknik antara Negara-negara Berkembang, Buenos Aires, 30 Agustus-12 September 1978.

dan kolektif tidak berarti bahwa negara-negara berkembang tidak memerlukan lagi kerja sama dengan negara-negara industri maju. Tetapi, karena lambannya kemajuan perundingan-perundingan global antara Utara dan Selatan, tidak ada alternatif kecuali mengintensifkan KENB dan KTNB.

Kenyataannya hal itu merupakan salah satu tujuan yang mendorong pembentukan ASEAN. Melalui persetujuan-persetujuan preferensi perdagangan (PTA), proyek-proyek industri ASEAN (AIP), rencana-rencana tambahan industri swasta dan lain-lain persetujuan mengenai pertanian, perbankan dan turisme, kelima negara anggotanya berusaha mengintensifkan kerja sama ekonomi intra-ASEAN. Kemajuan ASEAN di bidang kerja sama ekonomi, khususnya sejak pertemuan tingkat tinggi di Bali pada tahun 1976, lebih dari memuaskan.

Di samping ASEAN, tentu saja terdapat rencana-rencana dan kerja sama regional lain di antara kelompok-kelompok negara-negara berkembang, yang bahkan mendahului rencana-rencana aksi PBB dan Non-Blok termasuk Kelompok 77. Tingkat keberhasilan mereka bermacam-macam, tetapi pada umumnya dapat dilihat bahwa dalam satu atau dua dasawarsa operasi mereka kelompok-kelompok regional itu belum berhasil menaikkan tingkat ekonomi nasional dan kolektif secara cukup sehingga mempersempit kesenjangan eksternal (terhadap negara-negara maju) atau internal (antara kelas-kelas yang berpendapatan rendah dan tinggi dalam masing-masing kelompok negara).

Prospek ASEAN tampaknya lebih cerah dan faktor-faktor yang menunjang lebih menguntungkan. Walaupun bahkan di sini terlihat bahwa dalam hal persetujuan preferensi tarif pada permulaan sengaja diadakan pentahapan lamban jenis komoditi yang dimasukkan dalam persetujuan-persetujuan preferensi, maupun tingkat penurunan bea cukai dalam perdagangan intra-ASEAN. Jumlah jenis komoditi yang masuk persetujuan preferensi perdagangan sekarang mencapai 8.529 jenis. Perlu diperjelas bahwa pelaksanaan PTA harus bertahap sebab kelima negara anggota memiliki tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda, dan Indonesia sekarang ini merupakan negara yang paling kurang berkembang dilihat dari sudut kontribusi nilai tambah sektor industri dan GDP per kapita. Untungnya Indonesia juga merupakan negara anggota terbesar dan pasaran terbesar, maupun mempunyai paling banyak sumber daya yang sudah terbukti, dan dengan demikian meniadakan ketimpangan itu. Ini adalah salah satu faktor penunjang yang tidak terdapat dalam kelompok regional sebelumnya, misalnya LAFTA.

Kiranya tepat untuk mempersoalkan apakah KENB/KTNB antara negara-negara berkembang saja memadai, mengingat belum dikembangkannya sumber-sumber daya, termasuk keuangan, dan persamaan kekayaan alam

(natural endowment) dan struktur-struktur ekonomi nasional yang biasanya merupakan ciri kelompok negara-negara ini. Adalah juga suatu kenyataan sejarah yang menyolok bahwa kerja sama ekonomi regional yang paling berhasil sejauh ini adalah di antara negara-negara maju, yaitu Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE).

Rupanya jelas bahwa tingkat tertentu komplementaritas paling tidak dalam beberapa sumber daya memberikan suatu dasar yang lebih kuat kalau tidak mutlak perlu bagi KENB yang produktif. Hal ini bisa berkaitan dengan faktor-faktor seperti deposito alam yang bisa habis, sumber-sumber daya laut dan pertanian yang dapat dibaharui, sumber-sumber energi yang stabil, sumber-sumber dana modal yang bisa diputar (revolveable) termasuk infrastruktur keuangan. Atau dengan tenaga kerja yang trampil dan milik industrial yang khususnya perlu bagi KTNB.

Sejumlah negara berkembang yang berpendapatan rendah kiranya akan gagal memenuhi uji coba komplementaritas ini, dan dengan demikian mengesampingkan mereka dari partisipasi dalam KENB/KTNB yang berarti. Tetapi, dengan memperhatikan kenyataan bahwa perjuangan bagi Tata Ekonomi Internasional Baru adalah perjuangan yang dilakukan oleh seluruh Dunia Ketiga sebagai satu kesatuan, negara-negara berkembang dengan pendapatan sedang mempunyai kewajiban untuk mengalihkan ketrampilan kepada mereka di bawah payung KTNB. Suatu bidang KTNB yang relevan dan mungkin dengan negara-negara berkembang yang berpendapatan rendah ini adalah penyebaran industri skala kecil.

Suatu faktor masukan yang sangat penting (crucial) dalam pembangunan ekonomi adalah teknologi yang menentukan tingkat produktivitas dan oleh sebab itu juga pendapatan. Kesenjangan pendapatan antara Utara dan Selatan pada pokoknya adalah suatu kesenjangan teknologi. Oleh sebab itu untuk mempersempit kesenjangan ini maka negara-negara berkembang harus meningkatkan kemampuannya untuk menyerap teknologi, dan syarat-syarat pengalihan harus diperbaiki untuk keuntungan mereka. Yang terakhir ini hanya dapat dicapai melalui tawar-menawar kolektif negara-negara berkembang untuk mendapatkan teknologi dari negara-negara maju maupun melalui pertukaran antara negara-negara berkembang itu sendiri.

Diakui bahwa negara-negara berkembang masih sangat bergantung pada negara-negara maju untuk mendapatkan teknologi modern guna mendukung industrialisasi dan pembangunan ekonomi mereka. Biasanya hal itu dilaksanakan dari perusahaan ke perusahaan. Sebagian besar teknologi baru dikuasai perusahaan-perusahaan transnasional besar dan sedang, yang bisa menggunakan kekuasaannya dengan memaksakan persyaratan-persyaratan

restriktif dalam penggunaan teknologi yang dialihkan di negara-negara berkembang dan dengan mengenakan biaya tinggi bagi pengalihan itu, baik secara langsung dalam bentuk pembayaran royalti maupun secara tidak langsung melalui penentuan harga pengalihan masukan-masukan menengah (intermediate). Cara-cara lain juga sering digunakan seperti mewajibkan pembelian komponen-komponen dan perlengkapan-perengkapan dari pemberi lisensi, atau pembatasan-pembatasan ekspor produk-produk pemegang lisensi. Memang sungguh-sungguh diperlukan suatu sistem tawar-menawar kolektif untuk teknologi-teknologi ini, termasuk teknologi yang cocok untuk memasukkan industri-industri skala kecil di negara-negara berkembang dengan jumlah penduduk yang besar. Efektivitas tawar-menawar kolektif teknologi itu mengandaikan adanya pusat-pusat informasi yang efisien dan berfungsinya suatu Sistem Penyalur Informasi (Inres) seperti dianjurkan oleh Rencana Aksi Buenos Aires mengenai KTNB.

Khususnya sehubungan dengan industri skala kecil bantuan teknologi ini dan suplai informasi dengan biaya yang rendah atau tanpa biaya sama sekali adalah sangat penting. Industri-industri skala kecil di negara-negara berkembang dalam kenyataan harus menghadapi masalah banyak kesenjangan yang secara serius merugikan daya saing mereka. Terdapat kesenjangan teknologi terhadap negara-negara maju. Juga terdapat kesenjangan teknologi antara industri skala kecil dan industri skala besar. Dan akhirnya di negara-negara berkembang itu sendiri terdapat kesenjangan antara industri pedesaan dan industri perkotaan, yang bisa sangat merugikan daya saing industri skala kecil.

Technonet Asia, organisasi yang mencakup partisipasi perwakilan-perwakilan industri di ASEAN dan sejumlah negara Asia lainnya, selama beberapa tahun menyibukkan dirinya dengan masalah-masalah khusus teknologi industri skala kecil dan menengah. Organisasi-organisasi yang berpartisipasi dalam technonet Asia memiliki dua aspek umum: (a) mereka memberikan bantuan kepada industri kecil dan menengah di negara mereka masing-masing; dan (b) mereka terlibat dalam aspek-aspek teknik industrialisasi.

Organisasi yang dibentuk pada tahun 1973 dengan dukungan Pusat Riset Pembangunan Kanada ini perlu diperluas agar mencakup negara-negara berkembang lain, dengan bantuan negara-negara berkembang yang lebih beruntung.

Di antara negara-negara berkembang, India memiliki potensi yang paling besar untuk memperluas kerja sama di bidang industrialisasi dan alih teknologi. Ia telah mengumpulkan banyak pengalaman, keahlian dan kekayaan industri yang meliputi bermacam-macam teknologi dari yang paling

sederhana sampai yang sangat sophisticated. Ia juga didukung oleh industri engineering yang bisa menterjemahkan alih software menjadi pembangunan proyek-proyek fisik.

India dan Indonesia mempunyai banyak macam sumber daya. Walaupun dalam beberapa di antara sumber-sumber daya ini, termasuk sumber-sumber daya yang mensuplai pasaran luar negeri, mereka bisa saling bersaing, terdapat banyak komoditi lain termasuk barang-barang industri yang bisa membangun perdagangan yang berkembang antara India di satu pihak dan Indonesia serta ASEAN di lain pihak. India adalah suatu penghasil penting peralatan dan mesin-mesin yang dengan mudah dapat dipromosikan di pasaran Indonesia jika harganya bersaing.

Satu faktor geografis, yaitu posisi kedua negara yang berdekatan dan terletak pada suatu sektor strategis Samudera Hindia dekat suatu jalur laut tradisional bisa dimanfaatkan untuk mengembangkan perdagangan yang meningkat antara kedua negara. Peningkatan lalu lintas, baik barang-barang yang kelihatan maupun tidak, harus diusahakan bukan untuk menggantikan hubungan kita yang telah ada dengan negara-negara industri maju, tetapi sebagai tambahan.

Beberapa tahun belakangan ini konsep Masyarakat Pasifik banyak dibicarakan, dengan Jepang dan Amerika Serikat sebagai pembela (proponent) utama, disusul Australia, Kanada dan Selandia Baru. Sikap negara-negara ASEAN terhadap konsep yang dilontarkan secara kuat oleh negara-negara Pasifik maju ini berhati-hati. Mereka lebih senang menunggu perkembangan sambil memperkuat hubungan intra-ASEAN. Kekecualian adalah Singapura, dan sampai batas-batas tertentu mungkin juga Filipina, yang tampaknya tidak berkeberatan bahwa konsep itu segera dilaksanakan, sementara ASEAN bisa terus berkembang dan menjadi kelompok sub-regional yang kuat dalam konteks Masyarakat Pasifik.

Akan tetapi adalah menarik untuk berspekulasi mengenai baik buruknya suatu konsep yang sejalan: Masyarakat Samudera Hindia. Samudera Hindia, yang selama tiga abad berfungsi sebagai tali penyelamat utama imperium Inggris dan Belanda dan secara demikian merupakan penghubung perbudakan dan pemerasan kolonial kita di masa lalu, masih dapat berubah menjadi suatu danau penting bagi ekonomi anak benua India, Kepulauan Indonesia dan negara-negara pantai lainnya di kawasan.

Kiranya tepat untuk menyebutkan salah satu pokok kebijakan industrialisasi Indonesia yang dimulai dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga sekarang ini, yaitu prinsip pusat-pusat pertumbuhan, karena

sementara pusat pertumbuhan ini akhirnya akan mengubah secara fundamental geografi ekonomi daerah pantai Samudera Hindia Sumatera dan Jawa. Pemerintah telah menentukan sejumlah pusat pertumbuhan besar, di mana sekelompok industri besar akan dibangun guna menarik pembangunan industri-industri manufaktur lainnya. Pusat pertumbuhan serupa itu misalnya adalah Sumatera Utara, di mana industri dasar hidro-karbon (pupuk dan olefins) di Lho Seumawe (Aceh) dan pusat tenaga listrik serta peleburan aluminium di Asahan berfungsi sebagai motor pertumbuhan. Contoh lain adalah pusat pertumbuhan Sumatera Barat (dengan pelabuhan Padang) dengan tambang batu bara dan pabrik semen sebagai kelompok-kelompok (clusters) dasar. Yang ketiga adalah Banten (ujung barat Pulau Jawa, yang sebenarnya adalah bagian dari pusat pertumbuhan Sumatera Selatan), dengan kompleks baja Cilegon sebagai kelompok utama. Adalah menarik untuk mencatat bahwa baik di Sumatera Barat maupun di Banten sekarang ini telah aktif kerja sama teknologi India. Akhirnya, masih relevan untuk diskusi kita ini adalah kelompok petro kimia dan semen di Cilacap di daerah pantai selatan Jawa Tengah (yang bersama-sama dengan Jawa Timur dan Kalimantan Selatan serta Timur merupakan suatu pusat pertumbuhan utama). Suatu pabrik penyulingan besar dan suatu pabrik semen satu juta ton telah beroperasi di Cilacap. Perkembangan-perkembangan ini pasti akan banyak mengubah pola transportasi laut di bagian Samudera Hindia ini. Padang, yang sekarang ini beroperasi sebagai pelabuhan sekunder (feeder), akan berkembang menjadi suatu pelabuhan internasional/samudera. Sementara itu Cilacap, kini suatu pelabuhan domestik, akan memperluas infrastrukturnya untuk mencapai status pelabuhan sekunder yang penting. Bersamaan dengan itu arti Selat Sunda dan Selat Lombok yang relatif penting dibandingkan dengan Selat Malaka di masa depan akan banyak meningkat. Prospek pertumbuhan hubungan laut yang secara komersial dapat hidup antara pelabuhan-pelabuhan India dan Padang-Cilacap, yang diteruskan ke pelabuhan-pelabuhan Australia atau ke pelabuhan-pelabuhan ASEAN melalui Selat Sunda, dengan demikian akan menguntungkan jika dapat dikembangkan volume kerja sama ekonomi dan perdagangan yang cukup antara India dan Indonesia/ASEAN.

Adanya sumber-sumber daya yang saling melengkapi memberikan suatu dasar yang baik untuk memperluas perdagangan dalam sumber-sumber daya yang diproses antara kedua negara, baik untuk pengolahan lebih lanjut dan konsumsi di masing-masing negara maupun untuk pengolahan lebih lanjut dan ekspor kembali. Di pihak Indonesia, sumber-sumber daya ini meliputi timah, bauksit dalam kombinasi dengan tenaga air murah di Asahan atau dari danau-danau Sumatera, minyak/gas untuk pupuk dan barang-barang petro kimia lain, bijih nikel dan minyak kelapa, dan di pihak India bauksit untuk diolah menjadi aluminium, bijih besi, titanium dan vanadium.

Walaupun daya beli per kapita masih rendah, Indonesia dan India bersama merupakan suatu pasaran yang besar sekali untuk begitu banyak barang industri, sehingga suatu studi gabungan yang mendalam tampaknya pantas dilakukan untuk mengidentifikasi sementara komoditi yang dapat memasuki pasaran bersama ini tanpa mengganggu kebijakan-kebijakan industrialisasi. Di samping mesin-mesin, komoditi-komoditi itu bisa meliputi barang-barang konsumsi.

Catatan yang sama juga bisa berlaku untuk negara-negara ASEAN lainnya. Perluasan perdagangan di pojok Samudera Hindia ini, tanpa menggeser hubungan yang ada dengan negara-negara industri, pasti akan menghasilkan awal pertama suatu Masyarakat Samudera Hindia, yang dalam tahap berikutnya meliputi negara-negara Timur Tengah, dan kemudian dalam jangka panjang juga negara-negara pantai Afrika.

Dalam perjuangan untuk memperoleh tempat yang lebih baik bagi Dunia Ketiga, kemungkinan untuk membangun Masyarakat Samudera Hindia bisa jauh lebih baik daripada untuk Masyarakat Pasifik. Sebab dalam yang pertama (Masyarakat Samudera Hindia) hubungan-hubungan kerja sama akan melayani kepentingan negara-negara berkembang kawasan Samudera Hindia. Dalam yang terakhir (Masyarakat Pasifik), di mana pendukung utamanya adalah negara-negara industri, ada resiko (*contingent risk*) bahwa ia akan mengabadikan pola perdagangan Utara-Selatan sekarang ini. Lagi pula kenyataan Cina dan Uni Soviet yang secara sah menamakan dirinya negara-negara kawasan Pasifik, merupakan suatu kehadiran yang mengganggu stabilitas, tidak peduli apakah mereka diundang dan bersedia untuk bergabung dengan Masyarakat Pasifik atau tidak.

MENUJU KONVENSI HUKUM LAUT BARU LEWAT KONPERENSI HUKUM LAUT PBB III

Asnani USMAN*

Konperensi Hukum Laut PBB III (KHL III) akhirnya berhasil menyelesaikan tugasnya pada Sidang ke-11 yang diadakan di New York pada tanggal 8 Maret - 30 April 1982 sesuai dengan rencana dan perjuangan negara-negara berkembang, yang merupakan mayoritas dalam KHL III ini. Mereka telah bertekad untuk menyelesaikan KHL III pada Sidang ke-11, walaupun Amerika Serikat (AS) menginginkan perubahan yang mendasar pada ketentuan-ketentuan Bab XI mengenai "penambangan dasar laut bebas". Sidang Pleno yang diadakan tanggal 30 April 1982 menerima rancangan Konvensi Hukum Laut Internasional melalui pemungutan suara (voting) dengan 130 negara setuju, 4 menentang dan 17 abstain.

Walaupun ada pihak-pihak yang merasa tidak puas, diterimanya konvensi itu merupakan peristiwa bersejarah bagi negara-negara di seluruh dunia, terutama negara-negara berkembang. Konvensi itu paling tidak dapat "memperkecil" kesenjangan (gap) antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Mereka sadar akan arti laut yang begitu potensial untuk berbagai kepentingan, baik kepentingan ekonomi, politik dan keamanan maupun strategis. Berkat kemajuan teknologi, laut mendapat arti yang sangat penting bagi manusia.

Bagi Indonesia, diterimanya konvensi ini merupakan hal yang sangat penting, karena dengan demikian kepentingan Indonesia yang menyangkut kepentingan internasional mempunyai landasan hukum internasional. Tinggal pelaksanaan dan penuangannya dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan lahirnya Konvensi Hukum Laut yang baru itu, tulisan ini akan membahas latar belakang diadakannya KHL III, permasalahan yang

*Staf CSIS.

timbul dan ketentuan-ketentuan yang dihasilkannya maupun kemungkinan-kemungkinan yang terbuka dan prospek konvensi yang tidak diterima secara aklamasi itu.

LATAR BELAKANG PERKEMBANGAN HUKUM LAUT INTERNASIONAL

Kemajuan teknologi, bertambahnya penduduk, dan makin banyaknya negara-negara baru merdeka merupakan faktor-faktor yang membuat laut menjadi arena pertentangan kepentingan bangsa-bangsa di dunia. Laut tidak lagi hanya berfungsi sebagai jalur pelayaran dan sumber perikanan saja, tetapi juga mengandung kekayaan mineral yang terdapat di dasar laut dan tanah di bawahnya yang berdekatan dengan pantai (landas kontinen). Proklamasi Truman 1945 mengenai landas kontinen merupakan titik tolak perombakan hukum laut internasional.

Tindakan sepihak ini disusul oleh berbagai negara yang mencetuskan proklamasi, deklarasi, dan dekrit yang bertalian dengan dasar laut dan tanah di bawahnya. Negara-negara Amerika Latin bahkan menuntut laut teritorial 200 mil (hal ini terjadi sekitar dasawarsa 1950-an).¹ Indonesia merupakan salah satu negara yang melakukan tindakan sepihak dengan mengeluarkan Pengumuman Pemerintah tentang Perairan Wilayah Indonesia (Deklarasi Juanda) tanggal 13 Desember 1957, dua bulan sebelum diadakan KHL I tahun 1958.

Akibat tindakan-tindakan sepihak itu, diadakan KHL I tahun 1958 di Jenewa yang menghasilkan 4 konvensi mengenai: laut teritorial dan jalur tambahan, laut bebas, perikanan dan pemeliharaan sumber-sumber daya hayati di laut bebas, dan landas kontinen. Mengenai lebar laut teritorial tidak dicapai sepakat kata. Masalah ini timbul sehubungan dengan tuntutan sejumlah negara agar laut teritorial diperlebar. KHL ini berhasil menetapkan ketentuan mengenai landas kontinen,² kecuali mengenai "batas luar"-nya yang belum jelas, karena ketentuan yang didasarkan atas "exploitability" dapat dianggap sebagai ketentuan alternatif yang dapat menggantikan ketentuan yang ber-

¹Lihat Moehtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1978), hal. 90-91.

²Pasal 1, ayat (a) "Dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai tetapi berada di luar laut teritorial sampai sedalam 200 meter atau daerah yang lebih dalam lagi di mana dalam airnya memungkinkan eksploitasi sumber-sumber alam daerah tersebut."

dasarkan kriteria 200 m seandainya tidak ada dataran kontinen dalam arti geologis.¹ Dalam KHL I ini Indonesia tidak berhasil mengajukan konsep negara kepulauan untuk dibahas, karena ditentang oleh negara-negara maju dan tidak dimengerti oleh para peserta lainnya. KHL II (1960) yang diadakan di Jenewa pada tahun 1960 juga tidak berhasil menetapkan ketentuan lebar laut teritorial.

Setelah dasawarsa 1960-an berkat kemajuan teknologi yang bertambah pesat arti laut menjadi semakin penting. Dapat disebutkan 4 alasan, yaitu: (1) makanan bagi penduduk dunia yang berkembang begitu cepat, sehingga pada tahun 2000-an akan berlipat ganda, dapat diperoleh dalam jumlah yang cukup dari persediaan ikan di laut dan karena itu diperlukan tindakan perlindungan dari bahaya penangkapan ikan yang berlebihan; (2) sumber-sumber daya mineral yang makin berkurang di daratan, akan dapat diperoleh dalam jumlah yang cukup dari dasar laut (dan dasar laut dalam); (3) perkapalan (shipping) yang makin ramai akan menimbulkan masalah lalu lintas pelayaran dan lingkungan; (4) pencemaran laut oleh minyak, bahan kimia, kotoran dan lumpur (waste and swage) yang meningkat secara serius akan mengancam keseimbangan ekologi laut.²

Semuanya itu mendorong negara-negara pantai, terutama negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang, untuk menuntut perluasan perairan wilayahnya maupun sumber-sumber daya laut yang terkandung di dalamnya. Mereka menginginkan wewenang yang lebih luas untuk mengamankan perairan wilayah dan dasar lautnya dari bahaya lalu-lintas pelayaran internasional maupun dari eksploitasi dan eksplorasi sumber-sumber daya lautnya oleh negara-negara maju. Timbul kesadaran bahwa kepentingan mereka tidak tertampung oleh konvensi hukum laut yang berlaku (Konvensi Jenewa 1958) yang lebih mementingkan negara-negara maritim besar (negara-negara maju). Oleh karena itu tidaklah mengherankan bahwa pada KHL I tidak dicapai ketentuan lebar laut teritorial yang diinginkan oleh negara-negara berkembang, karena mendapat tantangan dari negara-negara maju. Perluasan laut teritorial akan "mempersempit" ruang gerak kapal-kapal mereka yang mempunyai berbagai kepentingan, baik ekonomi dan politik maupun strategis.

Begitu pula Konvensi Landas Kontinen pada hakekatnya menguntungkan negara-negara maju, karena mereka ini mempunyai kemampuan teknologi untuk mengadakan eksplorasi dan eksploitasi dasar laut yang berdekatan dengan

¹Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, hal. 161.

²Lihat Uwe Jenisch, "Problems of the 3rd UN Law of the Sea Conference," *Aussen Politik*, Vol. 25, 2/1974, hal. 193.

pantai. Tidak jelasnya ketentuan "batas luar" landas kontinen menguntungkan mereka. Kapal-kapal penangkap ikan mereka yang modern dapat dengan leluasa menangkap ikan di perairan bebas dan bahkan di perairan wilayah negara lain.

Oleh karena itu tuntutan negara-negara baru merdeka tersebut tidak akan mudah dipenuhi oleh negara-negara maju yang menginginkan "laut bebas" yang seluas-luasnya, baik untuk kepentingan pelayaran maupun eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber daya mineral di dasar laut. Tuntutan negara-negara tersebut di atas akan "memperkecil" wilayah laut bebas yang bisa dieksploitasi dengan leluasa.

Negara-negara yang tidak berpantai dan geografis tidak beruntung juga kuatir bahwa makin kecil "wilayah bebas" tersebut makin kecil pula bagian yang akan mereka peroleh, terutama sumber-sumber daya mineral di dasar laut dalam. Mereka ini juga menginginkan wewenang yang dituntut oleh negara-negara pantai, terutama atas sumber-sumber daya laut, karena mereka juga merasa sebagai "bagian" dari benua. Keinginan ini tidak dapat dipenuhi sepenuhnya oleh negara-negara pantai yang hanya bersedia memenuhi keinginan tersebut dengan pengaturan-pengaturan tertentu.

Demikianlah terjadi pertentangan kepentingan di antara negara-negara tersebut, sehingga diperlukan pengaturan-pengaturan baru mengenai laut yang dapat menampung kepentingan semua pihak, terutama mengenai "dasar laut" di luar yurisdiksi nasional (laut bebas) yang diakui sebagai "warisan umat manusia".

Kekuatiran negara-negara berkembang bahwa negara-negara maju akan mengeksploitasi sumber-sumber daya mineral di dasar laut bebas (dasar laut dalam) tanpa batas karena mempunyai kemampuan teknologi yang diperlukan, merupakan latar belakang "usul Malta" mengenai pembentukan suatu komite.¹ Sesuai dengan usul itu dibentuk Komite Dasar Laut PBB (Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction) berdasarkan Resolusi 2340 (XXII) tanggal 18 Desember 1968.² Komite inilah yang kemudian ditugaskan untuk mempersiapkan KHL III yang fungsinya tidak lagi terbatas pada pembahasan soal-soal kekayaan dasar laut di luar batas-batas yurisdiksi nasional tetapi seluruh masalah hukum laut.

¹Pada tahun 1967 Duta Besar Malta di PBB Dr. Arvid Pardo mengusulkan agar kekayaan alam di luar yurisdiksi nasional dinyatakan sebagai "warisan umat manusia" (common heritage of mankind). Lihat Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1979), hal. 53-54.

²*Ibid.*

KHL III DAN PERMASALAHANNYA

Dengan demikian diadakan KHL III yang dibuka pada tahun 1973 berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB No. 2750 tanggal 17 Desember 1970, yang mengukuhkan mandat yang diberikan kepada Komite Dasar Laut PBB itu.

KHL III merupakan "arena perdebatan" yang paling seru dalam abad ini, bukan saja karena masalahnya demikian banyak dan rumit, tetapi juga karena pesertanya demikian banyak dan membentuk berbagai kelompok. Pengelompokan itu mempunyai berbagai latar belakang kepentingan baik politik, ekonomi dan militer maupun geografis, regionalitas, ideologi, solidaritas dan kemampuan teknologi.¹ Jika pada KHL I dan II kepentingan negara-negara tidak terlalu berbeda satu sama lain dan pesertanya hanya 60 negara, maka KHL III menghadapi 100 masalah yang harus diselesaikan dalam satu paket dan pesertanya 153 negara. Berbeda dengan KHL I dan II yang menganut prosedur pengambilan keputusan berdasarkan pemungutan suara, maka pada KHL III ini prosedur pengambilan keputusan telah menjadi persoalan utama yang memerlukan waktu untuk pemecahannya. Akhirnya dicapai sepakat kata bahwa pengambilan keputusan harus berdasarkan konsensus, dan pemungutan suara baru akan dilakukan bila semua usaha untuk mencapai konsensus gagal. Dengan sistem konsensus sangat sulitlah mencapai keputusan. Harus dilakukan pendekatan-pendekatan agar semua negara bisa dan mau menerima suatu "materi" hukum laut. Sebagai akibatnya perundingan berjalan seret, sehingga banyak memakan waktu dan bahkan hampir gagal.

Selama hampir 10 tahun (1973-1982) KHL III mengadakan 11 kali sidang di mana secara bertahap dihasilkan teks-teks perundingan yang mengalami amandemen-amandemen sesuai dengan kompromi usul-usul yang diajukan

¹Kelompok-kelompok itu adalah: Kelompok 77 (110 negara); Kelompok Eropa (9 negara); Kelompok Lima (AS, Uni Soviet, Jepang, Inggris, Perancis); Negara-negara Maju (30 negara); Kelompok Negara-negara Arab (20 negara); Kelompok Afrika (sekali menjadi anggota Kelompok 77); Kelompok Teritorial (pada umumnya negara-negara Amerika Latin); Kelompok Maritim (17 negara); Kelompok Negara Tidak Berpantai dan Geografis Tidak Beruntung (51 negara); Kelompok Negara-negara Pantai; Kelompok Negara Nusantara dan sub-sub kelompok lainnya. Lihat RH. Siregar, "Jenewa Sebagai 'terminal' akhir?," *Sinar Harapan*, 27 Maret 1978; lihat juga Uwe Jenisch, "The State of the UN Law of the Sea Conference," *Aussen Politik*, Vol. 24, 4/1976, hal. 422.

oleh banyak negara.¹ Di samping sidang-sidang berkala, diadakan rapat-rapat dan pertemuan-pertemuan antara sidang secara bergilir di New York dan Jenewa dan beberapa tempat lain. Selain itu diadakan rapat, pertemuan, dan konsultasi baik bilateral maupun multilateral di antara negara-negara peserta untuk mencapai persesuaian paham dan kesepakatan mengenai masalah-masalah tertentu. Usaha-usaha di luar sidang ini sangat membantu tercapainya perumusan ketentuan-ketentuan yang diperdebatkan dalam KHL III.

RANCANGAN KONVENSI HUKUM LAUT

Pada sidang ke-9 yang diadakan di Jenewa pada tanggal 28 Juli -29 Agustus 1980, Informal Composite Negotiating Text (ICNT) disetujui sebagai Rancangan Konvensi Hukum Laut (Draft Convention on the Law of the Sea- Informal Text).² Rancangan ini memuat ketentuan-ketentuan hukum laut yang dituangkan dalam 17 bab, 320 pasal, 4 aturan peralihan, dan 9 lampiran.

Ketentuan-ketentuan tentang soal-soal yang dibahas dalam Komite II,³ yaitu: laut teritorial dan jalur tambahan, laut lepas, landas kontinen, ZEE 200 mil, negara kepulauan, laut tertutup dan separuh tertutup, pulau-pulau, hak negara-negara tak berpantai (NTB) dan geografis tidak beruntung (NGTB), dimuat dalam Bab II - Bab X, pasal 1-132.

Mengenai lebar laut teritorial yang selama ini dipersoalkan dalam Bab II, pasal 1 ditetapkan bahwa dia tidak boleh melebihi 12 mil dari garis dasar. Garis dasar ditetapkan berdasarkan "normal baselines" (pasal 5 dan 7). Pasal-pasal berikutnya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perairan

¹Sidang ke-1: 3-12-1973 - 12-12-1973 di New York: soal prosedur; Sidang ke-2: 20-6-1974 - 29-8-1974 di Karakas: "mains trends"; Sidang ke-3: 17-3-1975 - 9-5-1975 di Jenewa: Informal Single Negotiating Text (ISNT); Sidang ke-4: 15-3-1975 - 7-5-1975 di New York: RSNT (Revised SNT); Sidang ke-5: 2-8-1976 - 10-9-1976 di New York: RSNT; Sidang ke-6: 23-5-1977 - 15-7-1977 di New York: ICNT; Sidang ke-7: 28-3-1978 - 19-5-1978 di Jenewa; Sidang ke-7 (lanjutan): 22-8-1978 - 15-9-1978 di New York; Sidang ke-8: 19-3-1979 - 27-4-1979 di Jenewa: First Revised ICNT; Sidang ke-9: 3-3-1980 - 24-4-1980 di New York: Second Revised ICNT; Sidang ke-9 (lanjutan): 28-7-1980 - 29-8-1980 di Jenewa: Third Revised ICNT (Draft Convention on the Law of the Sea); Sidang ke-10: 9-3-1981 - 9-4-1981 di New York; Sidang ke-10 (lanjutan): 3-8-1981 - 28-8-1981 di Jenewa; Sidang ke-11: 8-3-1982 - 30-4-1982 di New York. Lihat St. Munadjat Danusaputro, *Wawasan Nusantara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1980), buku ke-II, hal. 136; lihat juga SP Jagota, "Developments in the UNCLOS: Third World Review," *Third World Quarterly*, Vol. 3, No. 2, 1981, hal. 290.

²A/Conf.62/WP.10/Rev.3, 28 Juli - 29 Agustus 1980.

³Sidang Komite Dasar Laut PBB yang kemudian namanya diubah menjadi Panitia Persiapan Konperensi Hukum Laut pada bulan Maret 1971 di Jenewa membentuk 3 Komite.

pedalaman, penetapan batas laut teritorial, hak lintas damai, dan hak-hak negara pantai dan kewajiban-kewajiban kapal-kapal yang lewat. Penetapan lebar laut teritorial 12 mil itu tidak dapat lagi ditentang oleh negara-negara maju yang selama ini mempertahankan lebar laut teritorial 3 mil. Sebabnya ialah karena makin lama makin banyak negara menganut lebar 12 mil dan makin sedikit menganut 3 mil. Pasal 33 memuat ketentuan mengenai Jalur Tambahan.

Pelebaran laut teritorial menjadi 12 mil itu menimbulkan persoalan "selat yang digunakan untuk pelayaran internasional" yang lebar perairannya kurang dari 24 mil, karena selat ini akan menjadi laut teritorial negara-negara pantainya dengan hak lintas damai. Hal ini ditentang oleh negara-negara maju yang tetap menginginkan hak lintas bebas. Kompromi yang berhasil dicapai ialah hak lintas transit yang sebenarnya merupakan hak lintas bebas tetapi dibatasi oleh kewajiban-kewajiban tertentu untuk melindungi negara-negara pantai. Soal itu diatur dalam Bab III, pasal 34-35. Dalam soal ini, Indonesia berkepentingan dengan Selat Malaka.

Kepentingan utama Indonesia menyangkut "konsep negara kepulauan" yang dimuat dalam Bab IV, pasal 46-54. Dalam perjuangan untuk konsep ini, timbul masalah-masalah mengenai definisi negara kepulauan, penarikan garis pangkal serta panjang maksimum garis pangkal, dan perbandingan (ratio) air-darat, kedudukan hukum perairan yang terletak di sebelah dalam garis pangkal, serta lalu lintas pelayaran di perairan kepulauan. Masalah-masalah ini berhasil diselesaikan seperti terlihat dalam pasal-pasal tersebut di atas.

Dalam Bab V (pasal 55-75) dan Bab VI (pasal 76-85) dimuat ketentuan-ketentuan mengenai ZEE 200 mil dan Landas Kontinen. Yang menjadi persoalan mengenai ZEE 200 mil ialah statusnya dan bahwa Negara-negara Tidak Berpantai (NTB) dan Negara-negara Geografis Tidak Beruntung (NGTB) menuntut hak yang sama dengan negara-negara pantai. Akhirnya disetujui ketentuan yang menetapkan ZEE 200 mil sebagai regim "sui generis" (hukum tersendiri), yaitu memberikan hak-hak kedaulatan kepada negara-negara pantai untuk melakukan eksploitasi dan eksplorasi sumber-sumber daya hayati dan nonhayati di dasar laut dan perairan di atasnya. Status perairan selebar 200 mil adalah bebas (di sini berlaku ketentuan-ketentuan laut bebas seperti tercantum dalam pasal 87 mengenai "freedom of the high seas"). Ketentuan ini merupakan kompromi antara tuntutan lebar laut teritorial 200 mil yang diajukan oleh negara-negara pantai dan tuntutan laut bebas negara-negara maritim besar.

Begitu pula mengenai tuntutan NTB dan NGTB dicapai kompromi bahwa negara-negara ini mempunyai "hak partisipasi" (the right to participate) dalam "surplus"¹ sumber-sumber daya hayati di ZEE 200 mil negara-negara pantai dari kawasan (region) atau sub-kawasan (sub-region) yang sama. Hak itu dapat diatur secara adil pada tingkat bilateral, regional atau sub-regional. Hak ini tidak berlaku untuk sumber-sumber daya nonhayati.² Ketentuan-ketentuan yang mengatur hak-hak partisipasi NTB dan NGTB dimuat dalam pasal 69 dan 70. Mengenai lalu lintas kapal-kapal NTB, dalam Bab X, pasal 124-132 dimuat juga ketentuan-ketentuan yang mengatur "hak akses negara tidak berpantai ke dan dari laut dan kebebasan transit" (right of access of land-locked states to and from the sea and freedom of transit). Berdasarkan ketentuan ini NTB mempunyai kebebasan transit (freedom of transit) melalui wilayah negara-negara yang mengelilinginya (transit states) dengan segala sarana pengangkutan untuk sampai ke laut dalam rangka melaksanakan hak-haknya atas laut.³

Mengenai Landas Kontinen, akhirnya dihasilkan ketentuan kriteria yang merupakan penyempurnaan konvensi yang lama, yaitu dasar laut dan tanah di bawahnya di luar laut teritorial yang merupakan kelanjutan dasar laut teritorial (natural prolongation) sampai jarak 200 mil dari garis dasar dan dalam hal tertentu sampai 350 mil.⁴ Ketentuan ini merupakan kompromi antara ketiga posisi dan usul yang berbeda.⁵

Sehubungan dengan kedua persoalan di atas (ZEE dan Landas Kontinen) timbul masalah penetapan batas antara dua negara pantai yang berhadapan dan berdampingan. Banyak negara mempraktekkan prinsip "garis tengah atau sama jarak" (median or equidistance line) seperti berlaku selama ini.

¹Yang dimaksud "surplus" adalah perbedaan antara jumlah total ikan yang boleh ditangkap (total allowable catch) yang ditetapkan oleh negara pantai yang bersangkutan sendiri dan batas kesanggupan negara pantai itu dalam menangkap ikan. Lihat Noegroho Wisnoemoerti, "Mungkinkah KHL Mencapai Tujuannya?," *Kompas*, 28-9-1978.

²*Ibid.*, lihat juga A/Conf.62/WP/Rev. 3.

³Lihat Departemen Hankam Markas Besar TNI-AL, *Laporan Partisipasi Team TNI-AL Dalam Sidang ke-X Konperensi PBB ke-III tentang Hukum Laut*, Jakarta, April 1981, hal. 9; lihat juga A/Conf.62/WP/Rev. 3.

⁴*Ibid.*

⁵Ketiga posisi dan usul itu adalah: kelompok negara-negara Arab yang menyetujui batas 200 mil; kelompok negara-negara yang mendukung konsep Irlandia (Irish Formula) yang didasarkan pada tebalnya "sedimentary rocks"; dan kelompok negara-negara sosialis yang mendukung usul Uni Soviet yang mengajukan batas 300 mil. Lihat Noegroho Wisnoemoerti, *loc. cit.*; lihat juga Uwe Jenisch, "Law of the Sea Conference Before Session 8," *Aussen Politik*, Vol. 30, 1/1979, hal. 48.

Tetapi sejumlah negara ingin mengubah prinsip ini dengan mengajukan usul yang menonjolkan prinsip "keadilan" (equity) yang merupakan konsep abstrak. Akhirnya dicapai rumusan seperti tercantum dalam pasal 74 (penetapan batas ZEE) dan pasal 83 (penetapan batas Landas Kontinen) bahwa penetapan batas tersebut dilakukan dengan perjanjian berdasarkan hukum internasional yang sesuai dengan prinsip "equitable," dan dengan "median or equidistance line" di mana layak (where appropriate), dan memperhitungkan semua keadaan di kawasan yang bersangkutan.¹

Tetapi pada sidang ke-10 ketentuan tersebut belum dapat diterima sepenuhnya oleh sebagian negara peserta. Kelompok 29 yang diketuai Irlandia menginginkan penetapan batas berdasarkan pembagian adil sumber daya alamnya tanpa memperhatikan luas perairannya. Oleh karena itu mereka mendukung "equitable and relevant principles." Sebaliknya Kelompok 21 yang diketuai Spanyol menginginkan penarikan garis sepanjang titik-titik yang berjarak sama dari garis dasar kedua negara, tanpa memperhatikan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya (equidistance line). Berbeda dengan usul-usul semula yang memuat kriteria individu menurut urutan kepentingannya, pimpinan sidang mengusulkan suatu pemecahan yang adil berdasarkan pasal 38 Piagam Mahkamah Internasional yang memuat sumber-sumber hukum internasional, yaitu kebiasaan-kebiasaan internasional, prinsip-prinsip umum, keputusan-keputusan pengadilan dan ajaran-ajaran sarjana terkemuka. Dengan demikian prinsip mana yang akan diterapkan terserah kepada interpretasi kedua belah pihak tanpa pengaturan kriteria penetapan batas secara hirarkis (hierarchical manner). Meskipun kedua pihak yang bertentangan menerima usul ini, Amerika Serikat (AS), Cina (RRC) dan sejumlah negara Arab menolak pemasukan formula ini dalam rancangan konvensi. Diharapkan pada sidang ke-11 masalah ini bisa diatasi.²

Selain masalah penetapan batas ZEE, beberapa persoalan mengenai ZEE masih dipersoalkan dalam sidang ke-10 itu, di antaranya masalah pengaturan "straddling stocks" yang dimuat dalam pasal 63. Straddling stocks adalah jenis sumber daya alam hayati yang terdapat dalam ZEE dua atau lebih banyak negara pantai yang berbatasan atau berdekatan. Argentina dan Kanada mengajukan usul amandemen atas pasal ini untuk lebih menjamin usaha

¹Noegroho Wisnoemoerti, *loc. cit.*; lihat juga Departemen Pertahanan Keamanan Markas Besar TNI-AL, *Penilaian Strategik tentang Permasalahan Dalam Sidang ke-10 Lanjutan Konferensi PBB tentang Hukum Laut ke-3* (Jakarta, Agustus 1981), hal. 44.

²"Laporan Partisipasi Team TNI-AL Dalam Sidang ke-10 Konferensi PBB ke-3 tentang Hukum Laut," *op. cit.*, hal. 19; lihat juga "Penilaian Strategik tentang Permasalahan Dalam Sidang ke-10 Lanjutan Konferensi PBB tentang Hukum Laut ke-3," *op. cit.*, hal. 45; lihat juga Uwe Jenisch, *loc. cit.*, hal. 63-64.

pelestarian jenis-jenis ikan yang terdapat di sekitar batas ZEE melalui persetujuan antara negara pantai dan negara-negara yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di daerah tersebut. Usul ini ditentang oleh Uni Soviet.¹

Berbeda dengan usul di atas yang mendapat tantangan, maka usul amandemen terhadap pasal 60 ayat 3 yang mewajibkan negara pantai untuk membongkar sama sekali instalasi dan bangunan di ZEE yang sudah tidak dipakai lagi, mendapat dukungan luas. Inggris dan negara-negara yang mengadakan eksploitasi dan eksplorasi di ZEE dan Landas Kontinen, menganggap ketentuan tersebut sebagai kewajiban berat, terutama dari segi keuangan. Oleh karena itu diusulkan agar ketentuan itu diubah sedemikian rupa sehingga menjadi lebih praktis, yaitu dengan membatasinya sejauh diperlukan untuk keselamatan pelayaran dan perikanan serta lingkungan maritim. Sebaliknya usul Ekuador dan negara-negara pantai Amerika Latin untuk memperluas wewenang pengaturan dan pemberian izin negara pantai atas pembangunan pulau buatan, instalasi dan bangunan lainnya di ZEE untuk kepentingan nonekonomis, ditolak oleh negara-negara maju. Mereka khawatir bahwa usul itu akan mengubah sifat eksklusif dari sifat ekonomis menjadi lebih teritorial.²

Itulah hal-hal ZEE dan Landas Kontinen yang masih dipersoalkan karena memang termasuk masalah yang paling rumit dan dibutuhkan waktu lama untuk mencapai kompromi yang dapat diterima semua pihak. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bahwa menjelang sidang terakhir masih dipersoalkan banyak hal.

Soal-soal lain yang tampaknya tidak terlalu rumit untuk diselesaikan ialah laut lepas, regim pulau, laut terkurung dan setengah terkurung. Dalam Bab VIII dimuat definisi pulau sebagai suatu area daratan yang terbentuk secara alamiah, dikelilingi oleh air dan selalu berada di atas air dan air pasang. Karang yang tidak dihuni manusia atau tidak mempunyai kehidupan ekonomi sendiri tidak dapat mempunyai ZEE atau Landas Kontinen (pasal 121). Dari ketentuan ini dapat dilihat pentingnya suatu definisi pulau sehubungan dengan penetapan ketentuan ZEE dan Landas Kontinen tersebut di atas. Mengenai laut lepas Bab VII, pasal 86-120 memuat ketentuan-ketentuan tentang kebebasan-kebebasan yang terbuka bagi semua negara, tetapi juga menegaskan bahwa pengelolaan, pelestarian sumber daya hayati di laut ini merupakan usaha bersama semua negara, dan negara pantai yang berbatasan dengan laut bebas wajib menyediakan sarana SAR untuk pertolongan pada

¹"Laporan Partisipasi Team TNI-AL Dalam Sidang ke-10 Konperensi PBB ke-3 tentang Hukum Laut," *op. cit.*, hal. 20.

²*Ibid.*

kecelakaan laut dan udara di laut bebas. Begitu pula negara-negara yang berbatasan dengan "laut terkurung atau setengah terkurung" harus mengadakan kerja sama dalam melaksanakan hak dan kewajibannya atas laut tersebut. Yang dimaksud dengan "laut terkurung atau setengah terkurung" ialah teluk, basin atau laut yang dikelilingi oleh dua atau lebih negara yang dihubungkan dengan laut terbuka oleh suatu celah sempit atau yang seluruhnya terdiri dari laut teritorial dan ZEE dua atau lebih banyak negara pantai. Ketentuan-ketentuan ini dimuat dalam Bab IX, pasal 122-123.¹

Demikianlah ketentuan-ketentuan hasil Komite II yang sebagian merupakan penyempurnaan Konvensi Hukum Laut lama ditambah dengan regim-regim baru dalam hukum laut yang merupakan tuntutan-tuntutan baru negara-negara baru merdeka. Ketentuan-ketentuan itu merupakan kompromi antara berbagai kepentingan yang bertentangan tetapi akhirnya dapat ditampung.

Berbeda dengan soal-soal yang dibahas dalam Komite II yang merupakan kepentingan masing-masing pihak, maka soal-soal yang dibahas dalam Komite III lebih bersifat umum, yaitu "perlindungan dan pelestarian lingkungan laut" Bab XII, pasal 192-237; "penelitian ilmiah tentang laut" Bab XIII, pasal 238-265; "pengembangan dan pengalihan teknologi" Bab XIV, pasal 266-278. Pada umumnya ketentuan-ketentuan yang dihasilkan menggariskan kewajiban-kewajiban negara pada umumnya terhadap hal-hal tersebut di atas di satu pihak, dan hak-hak negara pantai untuk menetapkan peraturan dalam rangka pencegahan, pengurangan dan pengawasan pencemaran terhadap lingkungan laut maupun untuk memperoleh segala data dari hasil penelitian ilmiah yang dilakukan di lain pihak.

MASALAH "WARISAN UMAT MANUSIA"

Masalah yang paling rumit untuk diselesaikan adalah masalah sumber-sumber dayalaut yang terdapat di dasar laut di luar yurisdiksi nasional (laut bebas) yang merupakan tema Bab XI, pasal 133-191. Yang menjadi persoalan adalah pengelolaan sumber-sumber daya mineral yang terdapat di dasar laut yang sangat potensial. Menurut data PBB yang diperoleh dari laporan-laporan penelitian beberapa negara pada "dasar laut dalam" terdapat kira-kira 353 milyar ton mangan, 14,7 milyar ton nikel, 7,8 milyar ton tembaga, 5,3 milyar ton kobalt, dan 45 milyar ton aluminium. Belum lagi jenis-jenis mineral lainnya, seperti minyak, gas bumi, timah hitam, besi dan emas. Cadangan minyak

¹ *Ibid.*

diperkirakan sebanyak 1.500 milyar barrel. Persediaan sumber-sumber daya mineral di dasar laut itu menurut perkiraan mampu memenuhi keperluan dunia puluhan dan ratusan ribu tahun.¹

Melalui perdebatan yang seru dicapai kompromi akan dibentuk suatu Otorita Dasar Laut Internasional (International Seabed Authority-ISA) di bawah PBB yang berwewenang mengeksploitasi kekayaan alam tersebut (pasal 137 ayat 2). ISA² terdiri dari Majelis Umum (Assembly)³ yang merupakan perwakilan dari semua anggota dan dibantu oleh semua Dewan (Council)⁴ yang terdiri dari 36 anggota, yang dipilih oleh Majelis Umum. Majelis Umum merupakan lembaga tertinggi yang menentukan garis-garis besar eksploitasi (general policies). Dewan merupakan badan eksekutif yang melaksanakan garis-garis besar kebijaksanaan Majelis Umum. Dewan sama sekali tidak berwenang mengambil suatu kebijaksanaan yang bertentangan dengan garis-garis besar kebijaksanaan itu. Dewan ini terdiri dari Komisi Hukum dan Teknis yang akan mengawasi pengelolaan dan kegiatan di laut bebas, dan Komisi Perencanaan Ekonomi. Selain kedua badan tersebut akan dibentuk Sekretariat⁵ dan Perusahaan (The Enterprise)⁶. Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal merupakan pimpinan administrasi ISA, sedangkan Perusahaan adalah badan pelaksana kegiatan di dasar laut bebas (Area). Dicapai kompromi bahwa eksplorasi dan eksploitasi di dasar laut dalam dilakukan dengan sistem paralel, yaitu dilaksanakan oleh Perusahaan bersama-sama dengan perusahaan swasta atau negara atas dasar konsesi ISA, atau joint-venture.⁷ Betapa rumitnya masalah "warisan umat manusia" ini dapat dilihat dari hasil yang dimuat dalam Rancangan Konvensi Bab XI yang meliputi 6 section dan 58 pasal.

Semua ketentuan yang dihasilkan ini merupakan kompromi usul-usul yang pada pokoknya menyangkut struktur organisasi, pembatasan produksi, penyertaan negara dan perusahaan swasta, pembagian hasil, keuangan, dan perlindungan untuk negara-negara produsen jenis mineral daratan.

¹Lihat RH. Siregar, "Jenewa Sebagai 'terminal' Akhir?," *loc. cit.*

²Section 5, sub-section A, pasal 158 Rancangan Konvensi A/Conf.62/WP.10/Rev. 3, 29 Agustus 1980.

³*Ibid.*, pasal 159-160 (sub-section B).

⁴*Ibid.*, pasal 161-165 (sub-section C).

⁵*Ibid.*, pasal 166-169 (sub-section D).

⁶*Ibid.*, pasal 170 (sub-section E).

⁷"Laporan Partisipasi Team TNI-AL Dalam Sidang ke-10 Konperensi PBB tentang Hukum Laut," *op. cit.*, hal. 11.

Mengenai "warisan umat manusia" ini pada sidang ke-10 masih diperdebatkan beberapa masalah. Zimbabwe, Zaire, Zambia menginginkan agar basis (standard) pembatasan produksi adalah kobalt dan bukan nikel. Begitu pula dipersoalkan rancangan ketentuan bahwa produksi nikel yang berasal dari dasar laut bebas tidak boleh melebihi batas-batas tertentu per tahun. Ketiga negara itu menganggap bahwa batas produksi yang ditetapkan masih terlalu tinggi. Oleh karena itu mereka menginginkan agar masalah tersebut dibahas pada Sidang ke-11, tetapi Indonesia, Chili, Peru, Kuba dan lain-lain negara merasa sudah tidak perlu mempermasalahkannya.¹

Masalah penting lainnya yang masih menjadi perdebatan hangat dalam Sidang ke-10 antara lain adalah pembentukan Panitia Persiapan untuk mendirikan ISA, tempat kedudukan ISA dan Mahkamah Hukum Laut Internasional (Law of the Sea Tribunal), dan partisipasi dalam konvensi.

Konperensi telah membentuk Panitia Kerja-21 (Working Group) yang menyiapkan rancangan pembentukan Panitia Persiapan tersebut. Dalam usaha itu timbul masalah-masalah mengenai keanggotaan, keuangan, dan prosedur pemungutan suara.² Diperdebatkannya siapa yang akan menjadi anggota adalah wajar karena beberapa peluang akan diperoleh negara anggota untuk mempengaruhi pola kebijaksanaan tentang penambangan dasar laut bebas. Secara tidak langsung Panitia tersebut akan dapat lebih dahulu mengetahui pengaturan penambangan mineral strategis.³

Mengenai tempat kedudukan ISA dan Mahkamah Hukum Laut Internasional akhirnya dicapai kompromi bahwa kedudukan ISA adalah di Jamaika dan Mahkamah Hukum Laut Internasional di Hamburg (Jerman Barat). Tempat kedudukan ini diperebutkan karena negara yang bersangkutan akan mendapat keuntungan dan peluang politik sehubungan dengan penambangan dasar laut bebas tersebut.

Yang menjadi persoalan sehubungan dengan partisipasi dalam konvensi (the right of accession to the convention) ialah keikutsertaan badan "yang bukan negara", yaitu "gerakan-gerakan pembebasan nasional" (national

¹Uwe Jenisch, "The UN Law of the Sea Conference Before Its 11th Session," *loc. cit.*, hal. 62.

²"Penilaian Strategik tentang Permasalahan Dalam Sidang ke-10 Lanjutan Konperensi PBB tentang Hukum Laut ke-3," *op. cit.*, hal. 116.

³*Ibid.* Tempat kedudukan ISA diperebutkan oleh Fiji, Malta dan Jamaika, sedangkan tempat kedudukan Mahkamah Laut Internasional diperebutkan oleh Portugal, Yugoslavia, dan Jerman Barat.

liberation movements), seperti PLO dan organisasi regional, seperti EEC, ASEAN, OAU dan sebagainya. Begitu pula keikutsertaan negara-negara "non-self governing territories" (Brunei) dan "self governing associated states" (Cook Islands). Masalah ini masih menjadi perdebatan dalam Sidang ke-10, tetapi dapat diselesaikan dalam Sidang ke-11.¹

SIKAP "BARU" AMERIKA SERIKAT DAN LATAR BELAKANGNYA

Sementara masih ada masalah-masalah yang harus diselesaikan, Amerika Serikat secara tiba-tiba mengusulkan perubahan-perubahan mendasar pada ketentuan-ketentuan Bab XI mengenai "penambangan dasar laut bebas" dan "pengalihan teknologi." Perubahan sikap Amerika Serikat itu terjadi pada Sidang ke-10 (9 Maret-24 April 1981) di New York.

Pada tanggal 5 dan 13 Agustus 1981 dalam Sidang ke-10 (lanjutan) di Jenewa, Amerika Serikat menyatakan dalam suatu pernyataan resmi "ketidakpuasannya" dengan rancangan pengaturan penambangan dasar laut bebas. Beberapa hal yang dipermasalahkan adalah hubungan antara Majelis Umum dan Dewan; ketidakseimbangan komposisi, prosedur dan sistem pemungutan suara di Dewan; prosedur penerapan resiko yang tidak dapat diperhitungkan yang dihadapi perusahaan pertambangan; kebijaksanaan produksi disinsentif; keuntungan yang dinikmati Enterprise dalam sistem paralel; kemungkinan konperensi peninjauan kembali yang mensahkan dengan 2/3 suara mayoritas, amandemen-amandemen konvensi yang mengikat semua penandatanganan; banyak ketentuan kebijaksanaan yang diberikan kepada ISA, katakan dalam alih teknologi dan biaya yang terlalu tinggi seluruh sistem.² Ketentuan-ketentuan inilah yang masih dipermasalahkan oleh Amerika Serikat dan diusahakan perubahannya.

Sebagai suatu negara besar yang mempunyai kemampuan teknologi tinggi di segala bidang, baik penambangan dasar laut bebas maupun penerbangan ke angkasa luar (penemuan pesawat angkasa luar "Columbia") dan persenjataan militer, maka masalah penambangan dasar laut bebas ini sangat menyangkut kepentingan Amerika Serikat, baik kepentingan ekonomi dan politik maupun strategis.

¹Uwe Jenisch, "The UNCLOS Before Its 11th Session," *loc. cit.*, hal. 61; lihat juga "Laporan Partisipasi Team TNI-AL Dalam Sidang ke-10 Konperensi PBB tentang Hukum Laut," *op. cit.*, hal. 15-16.

²Uwe Jenisch, "The UNCLOS Before Its 11th Session," *loc. cit.*, hal. 67.

Bagaimanapun keinginan Amerika Serikat untuk melepaskan diri dari ketergantungan pada sumber-sumber daya alam (bahan baku mineral) negara-negara lain seperti sekarang ini adalah kuat, terutama untuk jangka panjang. Oleh karena itu Amerika Serikat dengan gigih memperjuangkan kebebasan penambangan dasar laut bebas tersebut. Selain itu Amerika Serikat telah mengambil tindakan sepihak dengan mengeluarkan Undang-undang (UU) tentang Penambangan Dasar Laut tahun 1979.¹

Amerika Serikat berusaha untuk mengubah ketentuan tentang "alih teknologi" dan "komposisi anggota Dewan"² karena kuatir bahwa ketentuan itu akan lebih menguntungkan Uni Soviet. Siapa dapat menjamin bahwa teknologi yang dialihkan itu tidak akan diteruskan kepada Uni Soviet, misalnya oleh Rumania? Amerika Serikat kuatir bahwa kalau ketentuan-ketentuan itu tidak diubah, "Dunia Ketiga" hanya menjadi "alat" bagi Uni Soviet.³ Kemudian bahan-bahan mineral, seperti uranium, sangat berguna bagi bidang militer, sedangkan kobalt, nikel, dan mangan sangat berguna bagi industri mesin jet, roket, pesawat terbang kecepatan tinggi dan pesawat ruang angkasa lainnya. Bahan-bahan mineral ini mempunyai arti strategis.⁴

Sikap ini memancing kecaman keras dari negara-negara berkembang peserta konperensi. Walaupun demikian konperensi masih memberi kesempatan kepada Amerika Serikat untuk melunakkan sikapnya mengenai perubahan yang diinginkan pada Sidang ke-11.

Tetapi Amerika Serikat tetap pada tuntutananya, biarpun Ketua Konperensi telah banyak berusaha untuk mengakomodasinya sejauh mungkin dengan mengadakan perubahan-perubahan dalam rancangan. Dalam keadaan itu negara-negara berkembang memutuskan untuk mengakhiri KHL III pada

¹Pada tahun 1979 dibentuk badan koordinasi yang dinamakan Reciprocating States Region (RSR) yang beranggotakan Amerika Serikat, Jerman Barat, Jepang, Inggris, Belgia, Belanda dan Italia dengan tujuan saling membela, melindungi dan menyerasikan kebijaksanaan serta keputusan politik; saling memberikan informasi tentang kemajuan teknologi yang dicapai. Lihat "Penilaian Strategik tentang Permasalahan Dalam Sidang ke-10 Lanjutan Konperensi PBB tentang Hukum Laut ke-3," *op. cit.*, hal. 18.

²Penentuan keanggotaan dianggap merugikan Amerika Serikat, karena menurut perimbangan kawasan, Uni Soviet dengan bloknya memperoleh 3 kursi, sedangkan Amerika Serikat hanya 1 kursi dan bersama-sama dengan Eropa Barat seluruhnya hanya 4 kursi. Dengan demikian Amerika Serikat dipaksa untuk melakukan kompetisi dengan sekutu-sekutunya untuk dapat berbicara dalam Dewan. Lihat RH. Siregar, "Tahun 1981 Titik Balik Peradaban Dunia yang Memaksa Amerika Serikat untuk Ingkar Janji," *Sinar Harapan*, 15 Juli 1981.

³*Ibid.*

⁴"Penilaian Strategik tentang Permasalahan Dalam Sidang ke-10 Lanjutan Konperensi PBB tentang Hukum Laut ke-3," *op. cit.*, hal. 12.

Sidang ke-11 sesuai dengan rencana dan mengadakan pemungutan suara mengenai Rancangan Konvensi Hukum Laut Internasional. Pada tanggal 30 April 1982 pemungutan suara itu jadi diadakan dan Konvensi diterima dengan mayoritas 130 suara. Amerika Serikat adalah salah satu dari 4 negara yang menentanginya (Amerika Serikat, Israel, Venezuela dan Turki), sedangkan 17 negara (Belgia, Bulgaria, Byelorussia, Cekoslowakia, Jerman Timur, Jerman Barat, Hongaria, Italia, Luxemburg, Mongolia, Belanda, Polandia, Spanyol, Muangthai, Ukraina, Uni Soviet, dan Inggris) tidak memberikan suara (abs-tain).¹

PROSPEK

Sikap Amerika Serikat itu menimbulkan rasa prihatin di antara para peserta yang sebagian besar adalah negara berkembang yang mengharapkan bahwa Amerika Serikat sebagai negara maju yang mempunyai teknologi tinggi akan "membantu" negara-negara berkembang dalam pembangunan mereka. Dengan adanya ketentuan-ketentuan itu, sumber-sumber daya laut yang sangat potensial itu akan dapat dinikmati secara bersama sesuai dengan fungsi "warisan umat manusia" tanpa menguntungkan salah satu pihak. Negara-negara berkembang itu mengharap akan dapat memperbaiki nasib mereka yang masih tergantung pada teknologi tinggi yang dimiliki negara-negara maju. Oleh karena itu ketentuan-ketentuan tentang "alih teknologi" sangat penting bagi mereka.

Selama ini berbagai usaha dilakukan negara-negara berkembang untuk memperbaiki nasib mereka dan mengurangi ketergantungan mereka pada negara-negara maju yang terlalu besar. Mereka menginginkan kesalingtergantungan yang seimbang. Dialog Utara-Selatan yang diadakan untuk membicarakan pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB) dimulai pada tahun 1975. Perombakan struktur ekonomi dunia hendak dicapai melalui perundingan-perundingan dalam dialog tersebut. Adanya perkembangan-perkembangan baru dalam eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber daya laut merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi tercapainya TEIB tersebut. Bagaimana akan tercapai suatu TEIB, jika ketentuan-ketentuan yang menyangkut kekayaan yang sangat potensial tersebut lebih menguntungkan negara-negara maju daripada negara-negara berkembang? TEIB akan berhasil jika pengaturan sumber-sumber daya laut, baik hayati maupun nonhayati, memperhatikan negara-negara berkembang. Hanya "itikad baik" negara-negara maju bisa mencapai tujuan tersebut. Tetapi dari

¹*Sinar Harapan*, 1 Mei 1982.

hasil KHL III di mana hampir semua negara yang menentang dan abstain merupakan negara-negara maju, maka dapat dilihat betapa tidak bersedianya mereka untuk "membantu" negara-negara berkembang.

Selain Amerika Serikat yang menolak konvensi, maka kebanyakan negara yang bersikap "abstain" dalam pemungutan suara adalah negara-negara maju, seperti Belanda, Inggris, Belgia, Italia, dan Jerman Barat. Negara-negara ini membentuk RSR dengan Amerika Serikat dan mengikuti jejaknya mengeluarkan Undang-undang Penambangan Dasar Laut. Keadaan ini menunjukkan bahwa tampaknya Amerika Serikat berhasil "membujuk" mereka untuk tidak menerima konvensi tersebut, walaupun sikap mereka lebih lunak, yaitu bersikap abstain. Hanya Jepang sebagai anggota RSR yang menerima konvensi tersebut.

Walaupun sangat disesalkan bahwa Konvensi Hukum Laut Internasional dihasilkan dengan "voting" karena sikap negara-negara maju yang tidak puas dengan isinya. Konvensi telah diterima oleh mayoritas peserta yang sangat besar (130 negara), dan secara demikian merupakan hasil Konperensi PBB dan mengikat semua negara pesertanya (termasuk yang telah menolak dan bersikap abstain terhadap konvensi). Dengan demikian barang siapa melanggar ketentuan-ketentuannya dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang ada.

Dalam hukum internasional, perjanjian internasional sebagai sumber hukum internasional dapat dibagi menjadi dua, yaitu "treaty contract" dan "law making treaties."¹ "Treaty contract" hanya menimbulkan hukum bagi pihak-pihaknya dan pada umumnya pihak ketiga tidak terikat, sedangkan "law making treaties" secara langsung menimbulkan kaedah-kaedah bagi seluruh anggota masyarakat internasional dan tidak hanya bagi pihak-pihaknya. Selain itu perjanjian ini selalu terbuka bagi pihak lain yang tadinya tidak turut serta dalam perjanjian, karena yang diatur oleh perjanjian ini merupakan masalah umum yang menyangkut semua anggota masyarakat internasional.²

Dengan demikian, seperti Konvensi Jenewa 1958, maka Konvensi Hukum Laut Internasional yang dihasilkan sekarang ini merupakan "law making treaties". Hal ini berarti bahwa bagi negara-negara yang menolak atau abstain akan terbuka kesempatan untuk turut serta dalam konvensi ini. Sesuai dengan proses perjanjian internasional, setelah perundingan mencapai persetujuan,

¹Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1976), hal. 113.

²*Ibid.*, hal. 114-115.

diadakan penandatanganan, dan kemudian pengesahan (ratifikasi). Sehubungan dengan ini penandatanganan konvensi ini akan dilakukan pada bulan Desember 1982 ini di Karakas, Venezuela.

Dengan demikian masih ada kemungkinan bahwa Amerika Serikat akan turut serta dalam konvensi ini, paling tidak di bawah pemerintahan yang baru.¹ Bagaimanapun banyak ketentuannya menguntungkan Amerika Serikat, terutama mengenai pelayaran. Selain itu "mini treaties" yang diadakan oleh negara-negara sependirian (like minded states) mengenai "penambangan dasar laut bebas" bertentangan dengan prinsip "warisan umat manusia". "Mini treaties" seperti itu tidak dapat dilaksanakan karena hanya akan mendatangkan kekacauan. Siapa akan mencegah negara-negara yang menentang "undang-undang sepihak" (unilateral legislation) menetapkan "undang-undang nasional mereka sendiri" untuk menolak keabsahan "undang-undang nasional yang lain itu?"² Sehubungan dengan ini Pimpinan Konperensi Tommy Koh telah mengatakan bahwa jika Amerika Serikat beserta negara-negara industri lainnya dengan "mini treaties"-nya mulai mengadakan eksplorasi dan eksploitasi dasar laut bebas di luar ketentuan konvensi, maka dia akan minta kepada Majelis Umum PBB agar mengambil keputusan untuk meminta Mahkamah Internasional mengeluarkan suatu pendapat *advisoris* apakah tindakan sepihak semacam itu tidak melanggar hukum.³

Hal-hal itu hendaknya mendorong Amerika Serikat untuk meninjau kembali penolakannya terhadap konvensi yang dihasilkan KHL III ini. Amerika Serikat diharapkan menunjukkan "itikad baik"-nya untuk ikut menciptakan keamanan dan perdamaian sehubungan dengan laut yang akan tetap menjadi sumber konflik. Demikian pula negara-negara industri lainnya. Bagaimanapun partisipasi mereka dalam konvensi adalah penting sebagai negara-negara yang mempunyai kemampuan baik keuangan maupun teknologi.

Konvensi yang dihasilkan sekarang ini sah dan mempunyai kekuatan hukum, yaitu hukum internasional. Tetapi hukum internasional tidak mempunyai "kekuatan memaksa" seperti hukum nasional. Sejauh mana tindakan-tindakan sepihak yang dilakukan negara-negara maju tersebut di atas dapat diatasi dengan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang tidak mempunyai "kekuatan memaksa" itu. Oleh karena itulah konvensi yang dihasilkan tanpa partisipasi mereka yang mempunyai kemampuan dan kekuatan, merupakan konvensi yang "rapuh" dari segi pelaksanaannya. Oleh

¹*Suara Karya*, 4-5-1982.

²Lihat Hasyim Djalal, "Law of the Sea Conference: Other Alternatives for Seabed Mining," *The Indonesian Quarterly*, Vol. X, No. 1, 1982, hal. 85-86.

³*The Straits Times*, 3 Mei 1982.

karena itu dihasilkannya Konvensi Hukum Laut Internasional tersebut bukan merupakan akhir melainkan awal perjuangan negara-negara berkembang yang panjang.

Negara-negara berkembang, terutama Kelompok 77 harus menempuh langkah-langkah dan berusaha mengadakan pendekatan-pendekatan terhadap Amerika Serikat dan negara-negara maju tersebut agar bersedia menerima konvensi. Dalam menghadapi kemungkinan tindakan-tindakan sepihak yang akan timbul, negara-negara berkembang dapat bersatu mengadakan tindakan tertentu untuk mengatasi hal tersebut, misalnya dengan suatu blokade ekonomi.

Sehubungan dengan kemungkinan-kemungkinan ini, tampaknya sarana diplomasi akan memainkan peranan penting untuk mengatasi masalah-masalah atau konflik-konflik yang akan timbul. Keharusan untuk mengadakan kerja sama internasional itu diharapkan dapat mendorong mereka untuk menyelesaikan konflik-konflik yang akan timbul dan mengatasi masalah-masalah yang ada.

Bagaimanapun bagi Indonesia, dihasilkannya Konvensi Hukum Laut Internasional ini merupakan hasil yang sangat penting, karena ia mempunyai banyak kepentingan sehubungan dengan laut. Letak Indonesia pada posisi silang antara dua benua serta dua samudera dan bentuknya sebagai negara kepulauan memerlukan pengaturan-pengaturan yang tepat untuk menjamin keamanan perairannya maupun sumber-sumber daya laut hayati dan nonhayati yang terkandung di dalamnya.